موسسه فرهنگی مطالعات
وتحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران

کتاب اروپا

۹

ویژه سیاست خارجی وامنیتی اتحادیه اروپا

- سیاست خارجی اتحادیه اروپا بعد از معاهده لیسبون
- سیاست امنیتی و دفاعی اروپا در سایه تردید
- روسیه و ناتو؛ مدیریت بحران ها یا افزایش تنش‌ها؟
- منطقه دریای سیاه: هویت‌های متضاد و خطرات فراروی ثبات اتحادیه اروپا
- ارمنستان، آذربایجان و گرجستان: تحولات و پیامدهای سیاسی برای منافع ایالات متحده
- امنیت انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰

کتاب اروپا (۹)

(ویژه سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا)

مؤسسهٔ فرهنگی مطالعات و تحقیقات
بین‌المللی ابرار معاصر تهران

۱۳۸۸

سرشناسه	: احمدی لفورکی، بهزاد، ۱۳۵۵ - ، گردآورنده، مترجم.
عنوان و پدیدآور	: کتاب اروپا (۹) (ویژه سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا)/ نظارت و اجرا مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران ـ معاونت پژوهشی.؛ ترجمه و گردآوری بهزاد احمدی لفورکی.
مشخصات نشر	: تهران: ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۸.
مشخصات ظاهری	: ۳۷۹ ص.: مصور
فروست	: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران؛ ۲۹۶.
شابک	: ۲-۱۰۵-۵۲۶-۹۶۴-۹۷۸: ۵۳۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا.
موضوع	اتحادیه اروپا
موضوع	European Union
موضوع	سیاست جهانی - قرن ۲۰ م.
شناسه افزوده	: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۸۸ ۲ک۳الف/JN۳۰
رده‌بندی دیویی	: ۳۴۱/۲۴۲۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۶۷۳۱۷۸

انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران

تهران: صندوق پستی ۳۸۴۹ ـ ۱۵۸۷۵، تلفن: ۸۸۵۰۰۲۵۰، نمابر: ۸۸۷۵۶۲۰۷

نشانی اینترنت: www.did.org پست الکترونیک: info@did.org

کتاب اروپا (۹) (ویژه سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا)

نظارت و اجرا: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران ـ معاونت پژوهشی

ترجمه و گردآوری: بهزاد احمدی لفورکی

صفحه‌آرا: منصوره سعادت

حروفچین: زهره اسماعیل‌زاده

نمونه‌خوان: ساقی پناهی‌نژاد

طراح جلد: مریم جعفری نائینی

چاپ نخست: فروردین ماه ۱۳۸۸

چاپ و صحافی: باقری

شابک: ۲-۱۰۵-۵۲۶-۹۶۴-۹۷۸

کدبازیابی در کتابخانه دیجیتالی دید: RB00020091203292809

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۳۰۰ تومان

پیشگفتار

اروپا در نیم قرن اخیر همواره تلاش کرده تا به‌عنوان یک بازیگر برتر سیاسی، اقتصادی و نظامی در عرصهٔ تحولات جهانی حضور یابد و نقشی تأثیرگذار ایفا کند. نیاز دولت‌های اروپایی در طول جنگ جهانی دوم به ایالات متحده آمریکا و نیز ترس آنها از نفوذ کمونیسم باعث شد تا این دولت‌ها هرچه بیشتر به ایالات متحده آمریکا متکی شوند، درنتیجه آمریکا توانست رهبری جهان غرب را به‌دست گیرد، اما تحولات پس از جنگ نشان داد که کشورهای اروپایی سعی دارند از میزان اتکای خود به این کشور کاسته و روی پای خود بایستند. به این منظور، آنها اتحاد بین کشورهای اروپایی را بهترین راه تشخیص دادند و در این عرصه در اوایل دهه ۱۹۵۰، رابرت شومان، وزیر امور خارجه فرانسه، پیشنهاد کرد که شش کشور فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا، بلژیک، هلند و لوکزامبورگ درزمینهٔ تولید و فروش زغال‌سنگ و فولاد با یکدیگر همکاری نمایند. با توافق این کشورها در سال ۱۹۵۲ «جامعه فولاد و زغال اروپا[1]» به‌وجود آمد. پنج

1. The European Coal and Steel Community

سال بعد همان شش کشور برای دستیابی به وحدت اقتصادی بیشتر جامعه اقتصادی اروپا را بـه‌وجـود آورنـد و در سـال ۱۹۵۸ کـشورهای مـذکور، «جامعه انرژی اتمی اروپا[1]» را پایه گذاشتند.

بدین‌ترتیب به‌مقدار فراوانی از وابستگی اروپا به آمریکا کاسته شـد تـا اینکه با امضای معاهده ماستریخت در سال ۱۹۹۲ همکاری‌هـای جدیـدی بین دولت‌های اروپایی در زمینه‌های مختلـف بـه‌وجـود آمـد. از آن زمـان تاکنون این اتحادیه پستی و بلندی‌های زیادی را در راه همگرایی پشت سر گذارده و فارغ از بن‌بستی که هم‌اکنون در آن گرفتار شده، مـی‌تـوان آن را موفق‌ترین پروژه و دیرپاترین پروسه همگرایی منطقـه‌ای در دنیـا دانـست؛ طرحی که توانسته با ابداعات و ابتکارات خود در عرصـه‌هـای اقتـصادی، تجاری، فرهنگی ـ اجتماعی و سیاسی و درعین تنوع، به اجماع و وحدتی تمام‌عیار دست یابد. طرح قانون اساسی اتحادیه اروپا که در مـارس ۲۰۰۲ توسط والری ژیسکاردستن[2]، رئیس‌جمهور سابق فرانسه، ارائه گردید، یکی از طرح‌هایی بود که اروپا سعی داشت با گذار از آن، افق‌های تازه‌ای را بـه روی قاره سبز بگشاید، اما به‌دنبـال رأی منفـی مـردم فرانـسه و هلنـد بـه پیش‌نویس قانون اساسی اتحادیه اروپا در بهار ۲۰۰۵، طرح مذکور خود به چالشی مهم تبدیل گردید و ۲۷ عضو اتحادیه را در بن‌بستی طـولانی فـرو برد. بااین‌وجود، تلاش‌ها برای گذر از بن‌بست به‌وجودآمده تداوم یافت و در دوره ریاست آلمان بر اتحادیه اروپا در نیمهٔ نخست ۲۰۰۷، کار تـدوین

---

1. The European Atomic Energy Community (EURATOM)
2. Valery Giscard d'Estaing

معاهده اصلاحی یا معاهده کوچک آغاز شد و سرانجام در دسامبر ۲۰۰۷ هنگام ریاست پرتغال بر اتحادیه به امضای رهبران کشورهای عضو رسید.

معاهده لیسبون به شکل اصولی سیاست خارجی اتحادیه اروپا را تغییر خواهد داد. ایجاد یک سرویس اقدام خارجی اروپایی و تعیین یک نماینده ارشد ازجمله نوآوری‌های کلیدی چنین معاهده‌ای است. این نوآوری‌ها دوره جدیدی را برای دیپلماسی اروپا رقم خواهد زد و آن را صاحب یک رئیس سیاست خارجی واقعی و سرویس خارجی کامل خواهد نمود؛ اما آیا چنین دستاوردهایی امیدواری‌هایی واهی هستند و یا نه، معاهده لیسبون و مهندسی سازمانی آن تأثیر چشمگیری خواهد داشت؟ آیا اتحادیه بعد از معاهده لیسبون با یک صدا در عرصهٔ بین‌المللی سخن خواهد گفت؟ و آیا خواهد توانست تا از سخن خود حمایت قاطع به‌عمل آورد؟

پاسخ این سؤال‌ها را می‌توان در پژوهش نخست کتاب با نام «**سیاست خارجی اتحادیه اروپا بعد از معاهده لیسبون**» یافت. این پژوهش که توسط یکی از مراکز معتبر پژوهشی آلمان به‌نام «مرکز تحقیقات سیاست کاربردی[1]» تهیه شده، تلاش می‌کند تا قبل از هرچیز با تحلیل تمهیدات معاهده و راه‌های تحقق آنها به سؤال‌های مذکور پاسخ دهد. بررسی مسئولیت‌ها و توانایی‌های سرویس اقدام خارجی و نماینده عالی، رابطه آنها با دیگر بازیگران کلیدی و همچنین ساختار، ترکیب و حوزه عمل سرویس اقدام خارجی، بخش‌های بعدی پژوهش را تشکیل می‌دهد. در

1. Das Centrum für angewandte Politikforschung

گام بعدی پیامدهای معاهده لیسبون برای سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا ارزیابی می‌گردد. این ارزیابی نحوه تغییر سیاست‌گذاری خارجی و نیز بیان نواقص سازمانی کنونی دستگاه سیاست خارجی اروپا را هم دربرمی‌گیرد. تحلیل مذکور مبتنی‌بر رویکرد نوسازمانگرایانه[1] بوده و از بینش‌های سازمان‌گرایی تاریخی و اجتماعی بهره می‌گیرد.

به اعتقاد نویسنده، نماینده عالی، سیاست‌گذار، هماهنگ‌کننده و برنامه‌ریز خواهد بود و بین اعضا تفاهم ایجاد خواهد کرد. سرویس اقدام خارجی نیز از نماینده عالی در انجام تمام وظایف و مسئولیت‌هایش حمایت خواهد نمود و به مرجع تحلیل سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا تبدیل خواهد شد. با روشن شدن شکل و ابعاد سازمان‌های جدید، نویسنده تلاش کرده تا پیامدهای تنظیمات جدید را برای سیاست خارجی اروپا و سیاست‌گذاری مرتبط با آن ارزیابی نماید. در این ارتباط نحوه تغییر روند سیاست‌گذاری بعد از تعیین نماینده عالی و تأسیس سرویس خارجی و اینکه تغییرات مذکور تا چه حد می‌توانند نواقص کنونی سازمانی اتحادیه اروپا را برطرف سازند، تحلیل و بررسی شده است. باید خاطرنشان کرد که این پژوهش به تحلیل مذاکرات معاهده لیسبون نمی‌پردازد بلکه بیشتر با نتیجه مذاکرات و پیامدهای احتمالی آن سروکار دارد.

به‌نظر می‌رسد با تصویب معاهده لیسبون در پارلمان چک و احتمال

---

1. Neo-Institutionalism

تصویب آن در دومین همه‌پرسی در ایرلند در پایان سال ۲۰۰۹ یا اوایل سال ۲۰۱۰، آگاهی از ساختار، روندها و نقاط قوت و ضعف آن اهمیت بسیار دارد و پژوهش مذکور می‌تواند اطلاعات دقیقی را در این‌باره ارائه دهد.

در پژوهش دوم به‌نام **«سیاست دفاعی و امنیتی اروپا در سایه تردید»** در ادامه اصلاحات نشئت‌گرفته از معاهده لیسبون به یکی دیگر از پروژه‌های اصلی همگرایی اتحادیه اروپا یعنی تدوین سیاست دفاعی و امنیتی پرداخته شده است. درخلال پنج سال گذشته اتحادیه اروپا جایگاه خود را به‌عنوان یکی از بازیگران مهم امنیتی در عرصهٔ مدیریت بحران‌های نظامی و غیرنظامی تثبیت کرده است. نقطهٔ قوت اتحادیه اروپا را می‌توان در مجاورت نزدیک با بحران‌ها و همکاری با ناتو و سازمان ملل متحد جستجو کرد. عملیات‌های اتحادیه اروپا سه قاره را دربر گرفته و شامل اعزام گسترده نیرو ـ تا هفت هزار نفر ـ برای پشتیبانی از عملیات‌های غیرنظامی تا قبول مسئولیت دولت‌سازی و نهادسازی در جاهایی چون کوزوو می‌شود؛ اما رسیدن به هویت امنیتی مشترک، چالش‌های جدیدی را برای اتحادیه و اعضای آن به‌وجود آورده است.

سیاست دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپا در مقایسه با دیگر حوزه‌های سیاسی این اتحادیه از ظرفیت بالایی برای ایجاد شکاف بین اعضا برخوردار است. جهت‌گیری این سیاست در روابط متشنج بین جامعه اروپا به‌عنوان یک اتحاد فراملی مدنی، حقوقی و اقتصادی و اتحادیه اروپا به‌عنوان یک سازمان نظامی و بین‌دولتی و رابطه آن با ناتو، سازمان ملل و

«سازمان امنیت و همکاری اروپا»[1] و همچنین بحث «دفاع مشترک یکپارچه» ازجمله مسائل بحث‌انگیز بین اعضای اتحادیه اروپاست. سرانجام اینکه رأی منفی مردم ایرلند به معاهده لیسبون نشان داد که حداقل بخشی از مردم اروپا مخالف پررنگ شدن بُعد امنیتی اتحادیه اروپا هستند و به سیاست دفاعی و امنیتی به‌خاطر ماهیت نظامی آن انتقاد دارند.

در حالی که اروپا دوباره سرگرم حل و فصل بحران‌های سیاست داخلی خود شده است، این سؤال مطرح می‌شود که بر چه اساسی این اتحادیه می‌تواند در سال‌های آتی به‌عنوان یک بازیگر دفاعی و امنیتی به ایفای نقش بپردازد. از آنجا که روند تصویب معاهده لیسبون همچنان درجریان است، این سؤال مطرح می‌شود که معاهده نیس چه بنیان حقوقی‌ای را برای سیاست دفاعی و امنیتی فراهم ساخته است، چه موانعی را بر سر تدوین آن ایجاد کرده و معاهده لیسبون چه راه‌حلی برای مشکلات و موانع موجود ارائه داده است. با توجه به رأی منفی مردم ایرلند، این سؤال مطرح می‌شود که درصورت شکست تصویب معاهده لیسبون با توجه به تنها بنیان حقوقی باقی‌مانده یعنی معاهده نیس، اتحادیه اروپا چه گزینه‌هایی را دراختیار خواهد داشت. پژوهش مذکور تلاش می‌کند تا با تبیین وضعیت کنونی، چهارچوب‌های عمل، توانایی‌ها و ضعف‌های سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، تصویر واضحی از این سیاست و توصیه‌هایی برای تدوین و اجرای هرچه بهتر آن ارائه دهد.

---

1. The Organization for Security and Co-operation in Europe

پژوهش سوم، «روسیه و ناتو؛ مدیریت بحران‌ها یا افزایش تنش‌ها؟» به بررسی روابط بین روسیه و ناتو می‌پردازد. بعد از پیشرفت‌هایی که در روابط بین روسیه و ناتو بعد از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۰۴ دیده شد، حوزه‌های مناقشه بین آنها روزبه‌روز افزایش یافته و دستاوردهای اولیه همکاری را تحت تأثیر قرار داده است. با توجه به اهمیت موضوع و تأثیر تحولات آتی در روابط بین ناتو و روسیه بر ساختار و استراتژی امنیتی و دفاعی اروپا، هاننس آدومایت[1] و فرانک کوپفراشمیت،[2] کارشناسان «بنیاد علم و سیاست آلمان»،[3] به بررسی روابط مذکور پرداخته و با مقایسه حوزه‌های همکاری و مناقشه آنها با یکدیگر، برآوردی از وضعیت کنونی روابط، مشکلات موجود و چشم‌انداز آتی ارائه داده و راه‌حل‌هایی را برای بهبود روابط پیشنهاد کرده‌اند.

به اعتقاد نویسندگان پژوهش فوق توازن موجود در روابط روسیه و ناتو از بین نرفته است، اما موارد منفی آن بیشتر از موارد مثبت به‌چشم می‌خورد. بسیاری از اختلافات ناتو و روسیه حالتی سمبلیک داشته و در سیاست واقعی وارد نشده است. روسیه در مواجهه با مشکلات در مقابل ناتو قرار نگرفته است و دو طرف به توافقات کلی‌ای رسیده‌اند که می‌توانند آنها را گسترش دهند. برای تحقق این امر لازم است که بر روی عوامل بحران‌زا در روابط ناتو و روسیه تأثیر گذاشته شود.

طبق توصیه هاننس آدومایت و فرانک کوپفراشمیت رهبران اروپا باید

---

1. Hannes Adomeit
2. Frank Kupferschmidt
3. Stiftung Wissenschaft und Politik

تلاش کنند تا شرایط را برای احیای دوباره روابط ناتو ـ روسیه فراهم سازند. نخستین و مهم‌ترین اقدام در این زمینه واکنش خونسردانه به لحن نظامی مسکو می‌باشد. مقامات امنیتی ـ نظامی روسیه خواستار بدتر شدن روابط به‌خصوص روابط مسکو و ناتو نیستند. در عین حال اتحاد فراآتلانتیک می‌تواند با تأکید بیشتری از شورای روسیه ـ ناتو به‌عنوان محل تبادل افکار بهره گیرد و خود را برای گسترش همکاری‌ها و یافتن حوزه‌های جدید همکاری آماده سازد.

در نوشتار چهارم، یکی از مناطق پیرامونی اتحادیه اروپا یعنی منطقه دریای سیاه، محور اصلی پژوهش است. این پژوهش با نام **«منطقه دریای سیاه: هویت‌های متضاد و خطرات فراروی ثبات اروپا»**، بحران به‌وجودآمده بین گرجستان و روسیه بر سر اوستیای جنوبی در اوت ۲۰۰۸ را دست‌مایه کار خود قرار داده و به ارتباط فزاینده منطقه دریای سیاه با ثبات و امنیت اروپا پرداخته است. نویسنده، دانیل گروتسکی[1]، فقدان یک رویکرد شناخت‌نگر درقبال منطقه دریای سیاه را بزرگ‌ترین چالش فراروی اتحادیه اروپا درقبال منطقه مذکور دانسته و سعی کرده تا چهارچوبی برای رفع این چالش ارائه دهد. وی سپس خطرات نشئت‌گرفته از منطقه دریای سیاه را برشمرده و راه‌حل‌هایی را برای رفع آنها پیشنهاد کرده است.

پژوهش پنجم با نام **«ارمنستان، آذربایجان و گرجستان: تحولات و**

---

1. Daniel Grotzky

پیامدهای سیاسی برای منافع ایالات متحده» به بررسی رابطه آمریکا با ارمنستان، آذربایجان و گرجستان می‌پردازد. برخلاف پژوهش قبلی که دیدی کاملاً اروپایی به منطقه دریای سیاه و تحولات مرتبط با آن دارد، در این پژوهش که توسط «سرویس تحقیقات کنگره آمریکا[1]» تهیه شده، از دید آمریکا به تحولات منطقه پرداخته و پیامدهای آن برای منافع این کشور تحلیل شده است. از رهگذر چنین تحلیلی، تاریخچه‌ای از سیاست‌های آمریکا درقبال سه کشور مذکور مرور و قوانین مصوب در این خصوص بررسی شده است. در این چهارچوب، تنش‌ها و مناقشات منطقه‌ای با شرایط اقتصادی، موانع و بازدارندگی‌ها، مسائل دموکراسی‌سازی و حقوق بشر و بستر امنیت خارجی قفقاز جنوبی مورد بررسی قرار گرفته است.

در پژوهش ششم و نهایی به‌نام **«امنیت انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰»**، نتایج یک پروژه تحقیقاتی درزمینهٔ امنیت انرژی اروپا ارائه شده است که هدف آن بررسی صلاحیت‌ها و توانایی‌های اتحادیه اروپا در پرداختن به یکی از مسائل کلیدی یعنی سیاست انرژی در سال‌های آتی است. برای این کار از روش سناریونویسی استفاده شده و در آن براساس نوع روابط اروپا با همسایگان مهم نفت و گازخیزش ـ مانند روسیه، کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، شمال آفریقا و خاورمیانه ـ چشم‌اندازهای تأمین مطمئن نیازهای انرژی اتحادیه ترسیم شده است. در این رابطه تحولات تا

---
1. CRS

سال ۲۰۲۰ و کشورهای زیر مدنظر قرار گرفته‌اند: الجزایر، آذربایجان، بحرین، بلاروس، عراق، ایران، قزاقستان، قطر، کویت، لیبی، عمان، روسیه، عربستان، ترکمنستان، اوکراین، ازبکستان و امارات. از آنجا که تضمین تأمین مستمر و کافی منابع نفت و گاز چالشی جدی دربرابر اتحادیه اروپا و اعضای آن است، بررسی فرصت‌هایی که اروپا برای غلبه بر این چالش پیش روی خود دارد، محور اصلی سناریونویسی حاضر است. در این سناریونویسی، گزینه‌های سیاست خارجی‌ای مطرح می‌شوند که می‌توانند به تأمین انرژی پایدار اروپا کمک کنند. در این پژوهش به مسائل سیاست آب و هوایی و پیشرفت‌های فنی توجهی نشده چراکه روند سناریونویسی براساس پذیرش این فرض بوده است که تا سال ۲۰۲۰ تغییر چشمگیری در بهبود وضعیت انرژی به‌واسطه پیشرفت‌های فنی به‌وجود نخواهد آمد و تا آن زمان افزایش فزاینده آگاهی‌ها از خطرات سوخت‌های فسیلی برای آب و هوا، تغییری پایدار در رفتار مصرف‌کنندگان انرژی ایجاد نخواهد کرد.

مجموعه مطالب مطرح‌شده در کتاب پیش‌رو طیف گسترده‌ای از مسائل مهم و کلیدی برای اتحادیه اروپا از سیاست خارجی، امنیتی و دفاعی گرفته تا سیاست انرژی را مورد بررسی قرار می‌دهد و نگاهی کاملاً اروپایی از تحولات در عرصه‌های فوق ارائه می‌نماید. در پایان قابل ذکر است که مطالب مطرح‌شده در کتاب، دیدگاه مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران را دربرنمی‌گیرد و مورد رد یا تأیید آن نمی‌باشد.

بهزاد احمدی لفورکی

مدیریت بولتن‌ها

فهرست مطالب

سیاست خارجی اتحادیه اروپا بعد از معاهده لیسبون[1]

- مقدمه: اصلاح سیاست خارجی اتحادیه اروپا
- پیش از معاهده لیسبون: نیاز به اصلاحات
- معاهده لیسبون: نوآوری‌های کلیدی
- بعد از معاهده لیسبون: پیامدهای احتمالی
- نتیجه‌گیری: شروع دوره جدیدی از سیاست خارجی اتحادیه اروپا؟
- پی‌نوشت‌ها

---

1. Jonas Paul, EU Foreign Policy After Lisbon; Will the new high Representative and the external action Service make a Difference?, Center for Applied Policy Research, June 2008.

مقدمه: اصلاح سیاست خارجی اتحادیه اروپا

«قوی‌تر ساختن اتحادیه اروپا در تعقیب اهداف حیاتی خود و حضوری جدی‌تر در جهان»(1) هدفی بود که اتحادیه اروپا هفت سال پیش در «بیانیه لاکن»[1] در یکی از آخرین تلاش‌های خود برای تدوین قانون اساسی، اعلام کرد. نتیجه نهایی این تلاش معاهده لیسبون است که در دسامبر ۲۰۰۷ به امضا رسید و در ژانویه ۲۰۰۹ باید اجرایی شود. معاهده لیسبون تغییراتی اصولی در ساختار داخلی و خارجی اتحادیه اروپا ایجاد خواهد کرد. تعیین یک «نماینده عالی»[2] و تأسیس یک «سرویس اقدام خارجی»[3] از مهم‌ترین نوآوری‌های معاهده مذکور است. این نوآوری‌ها ممکن است دوره جدیدی را برای دیپلماسی اروپا رقم بزنند و آن را صاحب یک رئیس سیاست خارجی واقعی و سرویس خارجی کامل کنند. آیا چنین دستاوردهایی می‌تواند تحقق یابد یا نه، مهندسی سازمانی معاهده لیسبون بیهوده خواهد بود؟ آیا اتحادیه اروپا بعد از اجرای معاهده مذکور با یک صدا در عرصه بین‌المللی سخن خواهد گفت و آیا می‌تواند از سخن خود

---

1. Laeken Declaration
2. High Representative
3. The External Action Service (EAS)

حمایت قاطع به‌عمل آورد؟

تحقق اهداف معاهده لیسبون تا حد زیادی به اراده سیاسی آتی اعضا بستگی خواهد داشت؛ اما تغییرات سازمانی ایجادشده توسط این معاهده به‌طور مؤثری بر روند سیاسی پیش‌رو تأثیر خواهد گذاشت و به آن شکل خواهد داد و همراه هم بنیانی را به‌وجود خواهند آورد که سیاست خارجی عینی آتی براساس آن تدوین و اجرا خواهد شد. از این‌رو تحلیل بنیان‌های سازمانی سیاست خارجی اروپا برای درک اینکه آیا اتحادیه خواستار حضور جدی‌تر و مؤثرتر در جهان است، ضروری است. درحقیقت این تنها مواد[1] معاهده نیستند که باید مورد بررسی قرار گیرند بلکه روند آماده‌سازی نیز باید تحلیل و بررسی شود. همانطور که نشان داده خواهد شد، معاهده لیسبون به خودی خود سؤالات زیادی را بدون پاسخ می‌گذارد. به همین خاطر است که روند اجرای معاهده، نقشی ابزاری در تعیین اختیارات و مسئولیت‌های نماینده عالی جدید و اندازه، حوزه، ساختار و نفوذ سرویس خارجی آن دارد.

این پژوهش رویکردی نهادگرایانه به سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا دارد و فرض‌های نظری و ابزارهای روش‌شناسی آن مبتنی‌بر «گفتمان نونهادگرایانه»[2] است. این مکتب در دهه گذشته به شکل فزاینده‌ای توسعه سازمانی اتحادیه اروپا و روابط بین‌المللی آن را مورد تحقیق و بررسی قرار داده است.(۲) از این‌رو، نویسنده از «نونهادگرایی تاریخی و نونهادگرایی

1. Provisions
2. Neo-Institutional Discourse

اجتماعی»[1] ـ هر دو ـ بهره گرفته است. اساساً «نونهادگرایی»[2] معتقد است که سازمان‌ها به خودی خود مهمند و تنها یک وسیله نیستند.(۳) به عبارت دقیق‌تر، تحقیق حاضر مبتنی‌بر سه اصل نونهادگرایی است:(۴)

نخست اینکه، بازیگران سیاسی و اجرایی نوعی عقلانیت محدود دارند؛ یعنی اینکه ممکن است از مشارکت در اصلاح سازمانی اتحادیه اروپا و سیاست‌گذاری خارجی این اتحادیه اهداف مدنظر خود را دنبال کنند. با وجود این، آنها تمام اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری‌های عالی را دراختیار ندارند یا اینکه نمی‌توانند چنین تصمیماتی را به شکل دقیق پیاده سازند.

دوم اینکه، سازمان‌ها می‌توانند منافع، اولویت‌ها و حتی هویت‌های بازیگران را مشخص کنند و به آنها شکل دهند. به همین خاطر است که سازمان‌ها دیگر مکانیسم‌های بی‌تفاوت برای تحقق اهداف سیاست‌گذاران نیستند، بلکه می‌توانند اهداف مذکور را تغییر دهند و استراتژی‌های رسیدن به آنها را مشخص سازند. سازمان‌ها همچنین می‌توانند انتظارات سیاستمداران را تغییر دهند. به عبارت دیگر چنین روندهایی بیانگر «یادگیری اجتماعی»[3] هستند و توضیح می‌دهند که چگونه دستگاه سیاست خارجی اتحادیه اروپا به افکار اصولی آن درزمینهٔ اقدام خارجی شکل می‌دهد. به همین شکل، مشارکت اعضای اتحادیه در نظام سیاست خارجی آن، سیاست‌های خارجی آنها و رویکردشان را درقبال اصلاح

---

1. Sociological and historical Institutionalism
2. Neo-Institutionalism
3. Social Learning

سازمانی اتحادیه اروپا تعیین می‌کند. بدیهی است که واژه «نهاد»[1] در اینجا مفهومی گسترده دارد و نه‌تنها تنظیمات قانونی و مؤسسات فیزیکی بلکه معیارها و کنوانسیون‌های غیررسمی را شامل می‌شود.

سوم اینکه، سازمان‌ها می‌توانند «تأثیرات بازخوردی»[2] داشته باشند و خود، خود را تقویت کنند[3] یا «تأثیرات منحصرکننده»[4] داشته باشند و کشورها را به یکدیگر منحصر و محدود کنند. از این‌رو نتیجه چک و چانه‌زدن‌های سازمانی و توافقات صورت‌گرفته در گذشته می‌تواند بر تصمیم‌گیری‌های آتی و توسعه‌های سازمانی تأثیر گذارد. اگرچه بازیگران تلاش می‌کنند تا کنترل روند تکامل نهاد را در دست گیرند، اما تصمیمات اتخاذشده در یک بافت خاص می‌تواند پیامدهای درازمدت (و حتی غیرمنتظره‌ای) داشته باشد و روی رفتارها و مذاکرات آتی تأثیر بگذارد. بنابراین تنظیمات سازمانی پیشین، آنچه که می‌تواند در آینده مناسب و ممکن باشد را شکل می‌دهد. به عبارت دیگر خود سازمان‌ها به‌نوعی مسیر آتی خویش را مشخص می‌کنند.

اما آیا گفته‌های فوق بدین معناست که بازیگران و اراده سیاسی آنها اهمیتی ندارند؟ البته که نه. به‌خصوص درباره سیاست خارجی اتحادیه اروپا که در آن دولت‌های ملی تا حد زیادی استقلال خود را حفظ کرده‌اند، چنین امری صادق نیست. نونهادگرایی همانطور که توضیح داده

---

1. Institution

2. Feedback Effects

۳. از این حالت به‌عنوان "Path Dependency" یاد می‌شود. (مترجم)

4. Lock In Effects

شد برای نهادهایی اهمیت قائل است که بازیگران در داخل آنها ایفای نقش می‌کنند و به انجام این کار ملزم هستند. علاوه بر این، نهادها (در مفهوم رسمی‌شان) درحقیقت منعکس‌کنندهٔ قدرت و اولویت‌های اعضای خود هستند. آنها تا حدی بازتاب‌دهندهٔ برداشت‌های غالب و سطحی از توافق درباره خود و ماهیت اقدام خارجی اتحادیه اروپا می‌باشند و درنهایت اینکه نهادها نتیجه مذاکرات اعضا با یکدیگر (و بخش‌های اجرایی اتحادیه اروپا) هستند.(۵) بنابراین مطالعه نهادهای اقدام خارجی اتحادیه اروپا از اهمیت اراده سیاسی دولت‌های ملی (آنگونه که بین‌الدول‌گرایان[1] لیبرال یا رئالیست از آن ترس دارند) نمی‌کاهد و به آن بی‌توجه نیست. نونهادگرایی معتقد است که بین توسعه سازمانی و تمایل دولت‌ها به همکاری برای رسیدن به اهداف، رابطه‌ای دوجانبه برقرار است.(۶)

پژوهش حاضر به بررسی نحوه تغییر نظام سیاست خارجی اتحادیه اروپا توسط معاهده لیسبون می‌پردازد و شیوه‌ای که این نظام در قالب آن متصور شده است را بحث می‌کند. قبل از این کار، توضیح «سیاست خارجی اتحادیه اروپا»[2] و «اقدام خارجی»[3] ضروری به‌نظر می‌رسد. منظور از «اقدام خارجی» اتحادیه اروپا طیف وسیعی از واژه‌ها ازجمله «سیاست امنیتی و خارجی مشترک»،[4] روابط خارجی اتحادیه و «سیاست کمک‌های بشردوستانه»،[5] «سیاست همسایگی»،[6] «سیاست تجاری»[7] و «سیاست

1. Intergovernmentalists
2. EU Foreign Policy
3. EU External Action
4. CFSP
5. EU Humanitarian Aid Policy
6. EU Neighbourhood Policy
7. EU Trade Policy

توسعه»[۱] اتحادیه اروپاست.(۷) سیاست خارجی اتحادیه اروپا نیز بخشی از اقدام خارجی اتحادیه بوده و زیرمجموعه آن به‌حساب می‌آید. این سیاست بیش از همه «سیاست خارجی و امنیتی مشترک» را دربر می‌گیرد، اما تنها به آن محدود نمی‌شود. سیاست خارجی اتحادیه اروپا دربرگیرندهٔ ابعاد سیاسی روابط خارجی اتحادیه است. اگرچه بین سیاست خارجی اتحادیه اروپا و اقدام خارجی این اتحادیه نمی‌توان تمایز عمیقی قائل شد، اما می‌توان گفت موضوعاتی که «دبیرکل کمیسیون اروپایی درزمینهٔ روابط خارجی»[۲] با آنها سر و کار دارد به سیاست خارجی مرتبط می‌شود و دیگر دبیران کل با دیگر ابعاد اقدام خارجی اتحادیه سر و کار دارند.

از دهه ۱۹۷۰، نظام سیاست خارجی اتحادیه اروپا از یک توافق بین دولتی غیررسمی با قوانین نانوشته به یک نظام با الزامات رسمی و متشکل از سازمان‌های دارای بودجه، پرسنل و دفاتر دائمی تبدیل شده است.(۸) در همین زمان رویکرد اعضا برای همکاری از سبک چانه‌زنی به سبک حل مسائل تغییر یافته(۹) و روابط خارجی تلفیقی از روش‌های بین دولتی، فرادولتی و فراملی سیاست‌گذاری را تجربه کرده است.(۱۰) نتیجه چنین همگرایی پیشرفته‌ای را می‌توان «فرادولت‌گرایی متمرکز»[۳] نامید.(۱۱)

فرادولت‌گرایی متمرکز از بین‌الدول‌گرایی[۴] متفاوت است و در آن

1. EU Development Policy
2. Commission directorate-general for external relations (DG RELEX)
3. Intensive Transgovernmentalism
4. Intergovernmentalism

همکاری با فشردگی بیشتری صورت می‌گیرد. درحقیقت اعضای اتحادیه اروپا خود را به همکاری گسترده و نظمی متعهد ساختند که از اشکال مرسوم همکاری بین دولتی متفاوت است. در عین حال آنها آمادگی لازم برای اجرای چهارچوب سازمانی کامل سیاست‌های اتحادیه را نداشتند. بنابراین فرادولت‌گرایی متمرکز عبارت است از:

مداخله فعال «شورای اروپا»[1] در تعیین خط‌مشی کلی، تفوق «شورای وزیران»[2] (یا شورای هم‌سطح آن متشکل از وزرای ملی) در تحکیم همکاری‌ها، نقش محدود یا فرعی «کمیسیون اروپا»،[3] عدم حضور «پارلمان اروپا»[4] و «دیوان دادگستری اروپا»[5] در فرایندها، حضور و تأثیرگذاری حلقه مشخصی از سیاست‌گذاران ملی، اتخاذ تنظیمات جدید برای مدیریت همکاری‌ها به‌خصوص ازسوی دبیرخانه شورا، ابهام فرایندها برای نمایندگان مجالس ملی و مردم، و توانایی اخذ تصمیمات مشترک در مواقع خاص.(۱۲)

دیگر اشکال اقدام خارجی اتحادیه اروپا را می‌توان در چهارچوبی مبتنی‌بر «روش جامعه سنتی»[6] فهمید. به‌عنوان مثال در سیاست تجاری، طیف گسترده‌ای از مسئولیت‌ها به کمیسیون اروپا واگذار شده تا بتوانند سیاست‌ها، ابزارها و توافقات را تدوین و مدیریت کند.(۱۳)

---

1. European Council
2. The Council of Ministers
3. The European Commission
4. The European Parliament
5. The European Court of Justice
6. Traditional Community Method

۱. پیش از معاهده لیسبون: نیاز به اصلاحات

سیاست خارجی اتحادیه اروپا طی دهه‌های گذشته به‌سرعت تحول یافته است. از «معاهده همکاری سیاسی اروپا»،[۱] معاهدات ماستریخت[۲] و آمستردام[۳] و درنهایت تا «معاهده نیس»،[۴] نظام و آرایش سیاست خارجی اروپا آرام‌آرام و به شکل پیوسته پیشرفت داشته است.(۱۴) درحقیقت می‌توان ادعا کرد که سیاست خارجی حوزه‌ای است که اروپا در آن بیشترین پیشرفت را از خود نشان داده است؛ اتحادیه در حال حاضر در برخورد با تروریسم و در مواردی چون بحران بالکان، گسترش تسلیحات کشتارجمعی، صلح خاورمیانه، توسعه آفریقا و بسیاری مسائل دیگر مانند یک کلیت سیاسی رفتار می‌کند.(۱۵) علی‌رغم این پیشرفت چشمگیر، سیاست‌گذاری خارجی در اتحادیه همچنان از کمبودهایی رنج می‌برد. شاید بتوان این کمبودها را فقدان رهبری، تداوم و منابع دیپلماتیک برشمرد. کمبودهای مذکور باعث شده‌اند تا به‌خاطر نبود تفکر استراتژیک، تصمیم‌گیری فعالانه و اقدام متناسب، اتحادیه اروپا به‌اندازه وزن سیاسی (بالقوه) و اقتصادی خود، سیاست خارجی متوازنی نداشته باشد.(۱۶)

این کارایی پایین اروپا در امور خارجی را نمی‌توان تنها حاصل نبود اراده سیاسی دانست بلکه فقدان یک تشکیلات سازمانی منسجم نیز در این زمینه بسیار تأثیرگذار است. درحقیقت برخی خصوصیت‌های

---

1. The European Political Cooperation (EPC)
2. Maastricht Treaty
3. Amsterdam Treaty
4. Nice Treaty

سازمانی وجود دارند که مانع شکل‌گیری یک سیاست خارجی قوی‌تر اروپایی شده‌اند. این خصوصیت‌ها با ساختارهای داخلی دست و پاگیر اتحادیه[۱۷] و نمایندگی خارجی پراکنده آن[۱۸] مرتبطند و از عوامل مهم پیدایش معاهده لیسبون هستند.

البته این بخش به‌دنبال کم‌ارزش نشان دادن سیاست خارجی اتحادیه اروپا یا بی‌توجهی به ماهیت غیردولتی آن نیست. این بخش نمی‌خواهد نمایی از نظام سیاست خارجی اروپا یا گزارشی از عملکرد آن ارائه دهد بلکه به‌دنبال بیان شفاف کمبودهای سازمانی‌ای است که نیازمند اصلاحند. تحلیل ارائه‌شده مبتنی‌بر این نظر است که در حال حاضر کمبود یک سیاست خارجی اروپایی منسجم و قوی احساس می‌شود و در این مرحله از همگرایی اتحادیه می‌توان به چنین سیاستی دست یافت.

۱ـ۱. ساختار داخلی دست و پاگیر

مکانیسم سیاست خارجی اروپا مجموعه‌ای متشکل از بازیگران سیاسی و اداری با توانایی‌ها و منابع متعدد و متفاوت است. درحقیقت مسئولیت‌ها پراکنده‌اند و سبب شده‌اند تا تدوین و اجرای سیاست خارجی با مشکل مواجه شود. به عبارت دیگر نوعی بی‌اختیاری به‌چشم می‌خورد، منابع حوزه‌های سیاسی نامتوازن توزیع و حتی گاه چندبرابر شده‌اند و روند تصمیم‌گیری ضعیف است. تمام این نواقص مانع شکل‌گیری رهبری‌ای شده‌اند که برای یک سیاست خارجی اروپایی راسخ و فعال ضروری است.

با توجه به «ساختار رکنی یا ستونی»[1] اتحادیه، تدوین و اجرای سیاست‌های خارجی به بازیگران مختلف و موضوع مورد بحث بستگی دارد. وقتی کمیسیون اروپا به موضوعات و مسائل داخلی اتحادیه می‌پردازد این شورا و دبیرخانه آن است که مسئول رسیدگی به مسائل مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک اروپا است. این نوع تقسیم‌بندی کار باعث دوباره‌کاری موضوعی و جغرافیایی کارها در کمیسیون و «دبیرخانه کل شورا»[2] ـ معروف به دبیرخانه شورا ـ شده است. در عمل هر دو بخش همکاری خوب و کاملی با هم در برخی موارد دارند، اما رقابت و نوعی چشم و هم‌چشمی نیز دربین آنها دیده می‌شود.(۱۹) این نوع مشارکت رقابتی به‌وضوح در رابطه بین کمیسیون و «واحد سیاسی دبیرخانه شورا»[3] قابل مشاهده است.(۲۰) رقابت بین کمیسیون و واحد سیاسی در حوزه‌هایی که وظایف این دو با هم هم‌پوشانی دارد نظیر اصلاح بخش امنیتی، منع گسترش، مدیریت بحران و خلع سلاح بیش از هرجای دیگری به‌چشم می‌خورد.(۲۱) این نوع رابطه نه‌تنها ازنظر عقلانی زیانبار است بلکه خطر ناهماهنگی بین سیاست‌های اتخاذشده ازسوی کمیسیون و شورا را بیش از پیش می‌کند.(۲۲)

به‌جز معضل هماهنگی سازمانی که مورد بحث قرار گرفت، اتحادیه گاه با معضل هماهنگی افقی بین حوزه‌های سیاسی متفاوتی که در قلمرو کاری یک نهاد قرار می‌گیرند، اما اهداف متفاوتی را دنبال می‌کنند،

---

1. Pillar Structure
2. Council General Secretariat (CGS)
3. CGS Policy Uint

روبروست.(۲۳) در این زمینه می‌توان از هماهنگی بین سیاست تجاری و سیاست توسعه یا سیاست تجاری و حقوق بشر به‌عنوان نمونه نام برد؛ در اینجا کمبود یک مکانیسم حکمیت مؤثر به‌شدت احساس می‌شود. کمیسیون اروپا برای حل این موضوع «گروه مشاوران روابط خارجی»[1] را تأسیس کرده که کمیسیونرهای روابط خارجی و سیاست همسایگی، کمک به توسعه، تجارت و گسترش اتحادیه در آن حضور دارند. ریاست این گروه را در حال حاضر رئیس کمیسیون، خوزه مانوئل باروسو،[2] و مسئولیت هماهنگی آن را کمیسیونر روابط خارجی برعهده دارد. حتی اگر این گروه کار خود را به شکل عالی انجام دهد باز هم رقابت‌هایی بین افراد و بخش‌ها وجود خواهد داشت.(۲۴)

پراکندگی مسئولیت‌ها در روند سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه حتی زمانی‌که از ناهماهنگی‌های مذکور اجتناب شده، باز هم ایجاد مشکل می‌کند. به‌عبارت دیگر منابع سیاست خارجی به شکل نامتوازن بین ارکان اتحادیه توزیع شده و درنتیجه قدرت تصمیم‌گیری و توانایی اجرا، همزمان با هم وجود ندارد. طبق معاهدات، تصمیم‌گیری درباره سیاست خارجی و امنیتی مشترک برعهده شورای اروپاست. این سیاست نیز به‌نوبه خود باید توسط رئیس شورا، «نماینده عالی سیاست امنیتی و خارجی مشترک»[3] و

---

1. Relex Group (The Group of External Relations Counsellors)
2. Jose Manuel Barroso
3. High Representative for the Common Foreign and Security Policy

این نماینده، نماینده عالی بعد از اجرای معاهده لیسبون نیست و به نماینده کنونی سیاست امنیتی و خارجی مشترک نیز اطلاق می‌شود. (مترجم)

کشورهای عضو به‌اجرا درآید. نکته جالب اینجاست که بخش حامی این سیاست یعنی دبیرخانه شورا از منابع مالی، انسانی و فنی لازم برای انجام کار خود برخوردار نیست؛ این دبیرخانه تنها از ۳۹۰ نفر که درزمینهٔ امور بین‌المللی کار می‌کنند و دو نمایندگی در خارج از اروپا سود می‌برد.(۲۵) در حالی که در مقابل، کمیسیون از توانایی لازم برای اجرای سیاست و مدیریت اقدام خارجی برخوردار است؛ این کمیسیون ۲۲۶۰ پرسنل مسئول امور خارجی در بروکسل و ۴۷۵۵ نفر در ۱۲۳ نمایندگی خارج از اروپا دارد.(۲۶) بنابراین، درواقع این کمیسیون است که باید تصمیمات سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را پیاده کند. کمیسیون نقش کلیدی در سیاست جلوگیری درازمدت از بروز مناقشه، یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست خارجی و امنیتی مشترک، دارد.(۲۷)

این وضعیت به‌نوعی هماهنگی بین سازمانی نیاز دارد و خطر بروز ناهماهنگی را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، این وضعیت نماینده عالی فعلی را در شرایط بغرنجی قرار می‌دهد. او هیچ منبع اجرایی دراختیار ندارد. درحقیقت او در وضعیتی ضعیف‌تر از کمیسیونر روابط خارجی قرار دارد که ازنظر جایگاه سیاسی پایین‌تر از اوست، اما کنترل چشمگیر مستقلی بر روی ابزارهای کمیسیون دارد. علاوه بر این، نماینده عالی فعلی کنترل کامل و مستمری نیز بر ابزارهای رکن دوم اتحادیه یا همان سیاست امنیتی و خارجی مشترک ندارد چراکه این ابزارها دراختیار کشورهای عضو (به‌عنوان مثال ابزارهای نظامی) است.(۲۸) این کمبود منابع به تضعیف نماینده عالی فعلی و موقعیت او دربرابر طرف سوم

انجامیده و نماینده عالی از قدرت اجرای حرف‌هایش برخوردار نیست.

از سوی دیگر مشکل تنها به توزیع نامتناسب منابع بین نهادها محدود نمی‌شود بلکه تکرار و دوباره‌کاری روش‌ها نیز مطرح است. به خطر دوباره‌کاری موضوعی و جغرافیایی کارها که قبلاً اشاره شد، می‌توان مواردی چون دوباره‌کاری مسئولیت‌ها در سازمان ملل و ژنو (نمایندگی‌های کمیسیون از یک‌سو و دفاتر شورا از سوی دیگر) یا دو دفتر بسیار مجهز بحران (مرکز وضعیت[1] در دبیرخانه شورا و اتاق بحران[2] در کمیسیون) را نیز اضافه کرد.

این نوع چیدمان بازیگران مؤثر در سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا نه‌تنها بسیار پیچیده است بلکه تحت مدیریت روندهای تصمیم‌سازی ضعیف نیز قرار دارد. با وجود این، اگرچه از پیچیدگی اداری ناکارآمد (و نمایندگی خارجی ضعیف) به شکل گسترده‌ای انتقاد می‌شود، اما از قوانین سیاست‌گذاری اغلب دفاع به‌عمل می‌آید. این قوانین برای دفاع از استقلال کشورهای عضو ضروری تلقی می‌شوند. به هر حال روندهای ضعیف مذکور باعث شده‌اند که اتحادیه اروپا نتواند نقشی قوی در امور بین‌المللی داشته باشد و نیاز به اصلاح مکانیسم سیاست خارجی آن به‌شدت احساس شود.

از همه مهم‌تر اینکه توانایی اتحادیه برای اقدام فعال درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی مشترک به‌خاطر «شرط اتفاق آرا»،[3] بسیار محدود است.

---

1. The Situation Center (Sit Cen)
2. Crisis Room
3. Unanimity Requirement

به‌جز موارد بسیار خاص و نادر، اتحادیه برای موضع‌گیری، نیازمند توافق بین تمام اعضا بر سر موضوع مورد نظر است. علاوه بر این، اعضا در انتخاب اینکه اصلاً خواهان استفاده از مکانیسم اتحادیه و دنبال کردن سیاست امنیتی و خارجی مشترک هستند یا اینکه ترجیح می‌دهند کاملاً انفرادی عمل کنند یا به ائتلاف‌های خاص آن موضوع بپیوندند، کاملاً آزادند. درنهایت اینکه آرایش و نظم کنونی سازمانی تضمین‌کننده هماهنگی عمودی نیست.[۲۹] حتی اگر اعضا به‌لحاظ قانونی ملزم به اجرای تصمیمات سیاست امنیتی و خارجی مشترک شوند، اتحادیه از ابزارهای لازم برای اجرای آنها ـ در مقابل بازیگران ملی ـ برخوردار نیست. به‌همین‌خاطر است که صلاحیت قضایی دیوان دادگستری اروپا خارج از حوزه سیاست امنیتی و خارجی مشترک قرار دارد. دودستگی مسئولیت‌ها و منابع و ضعف فرایندهای تصمیم‌گیری مانع ایجاد یک رهبری مؤثر شده است.

همانطور که گفته شد هیچ مرکز سیاسی واحدی که بتواند دارای اندیشه استراتژیک باشد و سیاست خارجی اتحادیه اروپا را در مسیری فعال، منسجم و پایدار هدایت کند، وجود ندارد. نه رئیس کمیسیون، نه کمیسیونر روابط خارجی و نه نماینده عالی فعلی می‌توانند چنین نقشی را ایفا کنند و نه از قدرت لازم برای ایفای این نقش برخوردارند. رئیس شورا نه‌تنها محدود به امور داخلی اتحادیه شده بلکه هر شش ماه یک بار عوض می‌شود. به‌جرأت می‌توان چنین فقدان ساختاری یا رهبری‌ای را یکی از بزرگ‌ترین نواقص اقدام خارجی اتحادیه برشمرد. از آنجا که برخی تشکیل چنین مرکز رهبری را رقیب سیاست خارجی

ملی می‌دانند، بسیار سخت خواهد بود که در بروکسل بتوان رهبری بزرگ‌تری را به‌وجود آورد.

۱ـ۲. نمایندگی خارجی پراکنده

اتحادیه اروپا تلاش کرده تا به‌نحوی نمایندگی خارجی خود را ارتقا و بهبود بخشد که تأسیس پُست نماینده عالی فعلی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک در آمستردام نمونه آن است. با وجود این، نمایندگی خارجی اتحادیه پراکنده است و این امر باعث شده تا اتحادیه در عرصهٔ بین‌المللی حضوری مؤثر و شفاف نداشته باشد. به بیان کوتاه‌تر، نمایندگی خارجی اتحادیه اروپا فاقد حرفه‌ای‌گری دیپلماتیک و تداوم است و از کثرت بازیگران رنج می‌برد.

نبود تداوم در نمایندگی خارجی اروپا، به‌عنوان مهم‌ترین نقص، از چرخش ریاست شورای اروپا ناشی می‌شود. درحقیقت طبق معاهدات، رئیس شورا مسئولیت نهایی موضوعات مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک را برعهده دارد و لذا هسته مرکزی سیاست خارجی است. نتیجه اینکه چهره و صدای سیاست خارجی اتحادیه اروپا هر شش ماه یک بار عوض می‌شود. نماینده عالی فعلی به‌لحاظ رسمی باید به رئیس شورا درزمینهٔ سیاست مذکور کمک کند. تأسیس دفتر نماینده نیز اگرچه مشکل عدم تداوم را تا حدودی کاهش داده، اما آن را حل نکرده است. تغییر رئیس شورا مانع از ایجاد یک روابط پرسنلی پایدار و اعتماد بین بازیگران مطرح در سیاست بین‌المللی می‌شود. به همین شکل کانون سیاست

خارجی اتحادیه اروپا هم هر شش ماه یک بار عوض می‌شود چراکه اعتبار و وزن سیاسی نفرات مسئول مدام درحال تغییر است. درحقیقت اگر طرف‌های گفتگوی قدرتمند؛ کشوری که ریاست اتحادیه را برعهده دارد به اندازه کافی معتبر و دارای وزن سیاسی ندانند، ممکن است اتحادیه را از اقدامات خود کنار بگذارند.[۳۰]

ایرادهای دوره‌ای بودن ریاست نه‌تنها در سطح عالی بلکه در سطوح پایین نیز خود را نشان داده است. درحقیقت این سفارتخانه‌ها یا هیئت‌های نمایندگی خارجی کشور عضوی که ریاست اتحادیه را برعهده دارد، هستند که نماینده اتحادیه اروپا در کشور ثالث یا سازمان‌های بین‌المللی در امور مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک هستند. چنین وضعیتی مشکلات مشابهی را که قبلاً توضیح داده شد، ایجاد می‌کند. باید به این واقعیت این موضوع که بسیاری از کشورهای عضو، شبکه محدودتری از سفارتخانه‌ها را دارند را نیز اضافه کرد. اگر کشوری که ریاست اتحادیه را در دست دارد در کشور ثالث فاقد نمایندگی باشد، یکی دیگر از اعضا به نیابت از آن نمایندگی اتحادیه را در آن کشور برعهده می‌گیرد. درحقیقت نمایندگی اتحادیه در کشورهای ثالث اغلب برعهده عضوی قرار می‌گیرد که درحال حاضر ریاست را برعهده ندارد.[۳۱]

کثرت بازیگران مسئول نمایندگی خارجی اتحادیه از معضلات مهم فراروی شفافیت ساختاری و اجرایی آن است. در حال حاضر در بالاترین سطح، رئیس کمیسیون اروپا مسئول موضوعات داخلی اتحادیه و رئیس دولت یا حکومت کشوری که ریاست اتحادیه را در دست دارد، مسئول

سیاست امنیتی و خارجی آن است. در سطح وزرا، اتحادیه ازطریق کمیسیونر روابط خارجی دیدگاه‌های خود را بیان و اقدام می‌کند (در امور مرتبط با کمیسیون) و وزیر امورخارجه کشوری که ریاست اتحادیه را در دست دارد و نماینده عالی فعلی به امور مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک رسیدگی می‌کنند. در ارتباط با «سیاست‌های بخشی»[1] که در حوزه‌های کاری مشترک قرار می‌گیرد (نظیر توسعه، محیط زیست، دادگستری یا امور داخلی) وضعیت نمایندگی اتحادیه اروپا به مراتب پیچیده‌تر است. از این‌رو اتحادیه می‌تواند ازطریق کمیسیونر مربوطه، همتای او در کشوری که ریاست را برعهده دارد و یا هر دوی آنها نمایندگی شود و اقدام کند. در پایان اینکه وقتی مسائل و گفتگوهای جامع مطرحند، بازیگران مختلف سیاست خارجی با هم تشکیل یک تروئیکای متشکل از کمیسیون، ریاست اتحادیه و نماینده عالی فعلی را می‌دهند که گاه به آنها رئیس کشوری که ریاست دوره بعدی را برعهده دارد، اضافه می‌شود.

چنین وضعیت پیچیده‌ای باعث سردرگمی کشورهای دیگر و حتی افکار عمومی اروپا می‌شود. علاوه بر این، همیشه روشن نیست در چه وضعیتی باید به چه کسی مراجعه کرد. همچنین این خطر دائمی وجود دارد که ارسال پیام‌های متناقض و تعهدات داده‌شده توسط یکی از بازیگران اتحادیه، باعث شود تا تلاش فراوانی برای ایجاد هماهنگی بین نمایندگان مختلف اتحادیه و کارکنان آنان صورت گیرد. این تعداد زیاد

---

1. Sectoral Policies

بازیگران به‌همراه چرخش ریاست اتحادیه از دلایل عمده شکایت درباره شماره تلفن‌های اتحادیه است.

بازیگران مختلف اتحادیه اروپا که نمایندگی خارجی آن را برعهده دارند، ازنظر توانایی و اختیارات، تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند. به‌عنوان مثال، نماینده عالی فعلی به‌جز دو دفتر در سازمان ملل، یکی در نیویورک و دیگری در ژنو، هیچ نمایندگی خارجی دیگری ندارد. همین مسئله ممکن است درباره کشوری که ریاست را در دست دارد نیز صادق باشد. از این‌رو تنها کمیسیون اروپاست که به شکل دائمی و در کل جهان نمایندگی دارد، اما آنهم از توانایی‌ها و اختیارات محدودی برای ایفای نقش ازسوی اتحادیه در عرصه خارجی سود می‌برد. درنهایت اینکه اگرچه طبق معاهدات باید نمایندگی‌های کشورهای عضو و کمیسیون در کشور ثالث چنان با هم همکاری کنند که جبهه واحدی را تشکیل دهند، اما در بعضی جاها چنین همکاری‌ای ممکن و در جاهای دیگر غیرممکن است. از مهم‌ترین دلایل چنین عدم همکاری‌ای، فقدان تجربه لازم بین دیپلمات‌های کشوری است که ریاست اتحادیه را برعهده دارد.[۳۲]

چنانکه گفته شد، «هیئت‌های نمایندگی کمیسیون»[1] تنها بازیگران اتحادیه اروپا هستند که به‌درستی می‌توانند اتحادیه را در کشورهای ثالث نمایندگی کنند؛ اما کارکنان این هیئت‌ها اغلب دیپلمات‌های فاقد مهارت‌ها و آموزش‌های لازم هستند و در سفارتخانه‌های کشورهای خود خدمت

---

1. Commission Delegations

نکرده‌اند؛ از این‌رو نمی‌توانند دیپلماسی مورد نیاز اتحادیه را تأمین و اجرا کنند. البته بُعد سیاسی کار هیئت‌های نمایندگی از دهه ۱۹۹۰ همچنان روبه افزایش است و کمیسیون به شکل پیوسته درحال اصلاح سرویس خارجی خود (که هیئت‌ها بخشی از آن هستند) می‌باشد. به‌عنوان مثال آموزش کارکنان تشدید شده و به تمام ابعاد روابط خارجی تسری یافته است. علاوه بر این، جایگاه نمایندگی‌ها ارتقا یافته و رئیس هیئت‌ها هم‌اکنون از جایگاه سفیر سود می‌برد و اعتبار آنها حتی از وزرای امور خارجه بیشتر شده است.[۳۳] با وجود این، همچنان کارکنان هیئت‌ها از کمبود دانش و تجربه خاص دیپلماسی مدرن و مدیریت بحران در رنجند. درنتیجه توانایی آنها برای تهیه گزارش‌های خوب امنیتی و سیاسی و ارسال آنها به دفاتر اصلی خود در بروکسل همچنان محدود، نامتناسب و ناهمگون است.[۳۴]

در سطح میانی نیز اتحادیه با مشکلات مشابهی روبروست. از همه مهم‌تر اینکه پرسنل کمیسیون از آموزش و تجربه دیپلماتیک بی‌بهره‌اند. این امر البته تا حد کمتری درباره دبیرخانه شورا نیز صادق است. فقدان حرفه‌ای‌گری دیپلماتیک هم در سطح دفاتر اصلی و هم در سطح نمایندگی در کشورهای ثالث، توانایی تحلیلی اتحادیه برای تصمیم‌گیری و توانایی اجرایی آن برای پیاده‌سازی مؤثر و جدی سیاست‌ها را محدود ساخته است.[۳۵]

۱ـ۳. راه به‌سوی معاهده لیسبون

به‌خاطر انتظارات فزاینده‌ای که اتحادیه اروپا در عرصهٔ سیاست خارجی

با آنها روبروست، نیاز به اصلاحات از سال‌های آغازین دهه حاضر به‌خوبی آشکار شده است. از این‌رو بازسازی سازمانی اقدام خارجی به بخش مهمی از بحث درباره قانون اساسی اتحادیه اروپا بعد از نتایج ناامیدکننده معاهده نیس در سال ۲۰۰۰ تبدیل شد. با صدور بیانیه لاکن در دسامبر ۲۰۰۱ که کنوانسیونی را درزمینهٔ آینده اروپا تنظیم کرد، اتحادیه اروپا راه خلاقانه و بی‌سابقه‌ای را برای اصلاح بنیان‌های حقوقی خود برگزید. طبق کنوانسیون مربوطه، اتحادیه اروپا باید در تعقیب اهداف خود و حضور بیشتر در دنیا تقویت شود.[۳۶] طبق کنوانسیون:

انتظارات در داخل و خارج از اتحادیه اروپا پیوسته درحال افزایش است. چالش‌های جهانی‌سازی و وابستگی متقابل فزاینده کشورها و مناطق به یکدیگر لازم ساخته که اتحادیه بازیگری معتبر و قوی در سطح بین‌المللی هم در مسائل اقتصادی و هم در مسائل سیاسی باشد. بنابراین سؤال اساسی این نیست که آیا اتحادیه باید اصولاً نقشی را ایفا کند بلکه این سؤال مطرح است که اصولاً اتحادیه باید چگونه سازمان یابد تا بتواند از منافع مشترک خود دفاع و به صلح جهانی کمک کند، ارزش‌های بنیادین خود را ارتقا دهد و به توسعه پایدار و امنیت جهان یاری رساند.[۳۷]

کنوانسیون، پیش‌نویس قانون اساسی خود را در ژوئیه ۲۰۰۳، ارائه داد و مواد آن درزمینهٔ اقدام خارجی، با برخی اصلاحات، در کنفرانس بین دولتی اعضای اتحادیه اروپا ـ که درنهایت در ژوئن ۲۰۰۴ معاهده

قانون اساسی را امضا کرد ـ مورد تأیید قرار گرفت. بعد از رأی منفی مردم فرانسه و هلند به پیش‌نویس قانون اساسی و بن‌بست متعاقب آن، جوهره «معاهده قانون اساسی»[1] کاملاً به معاهده لیسبون منتقل شد که بعد از امضا در دسامبر ۲۰۰۷ باید در ژانویه ۲۰۰۹ به‌اجرا درآید. با توجه به ماهیت معتدل و میانه‌رو، این معاهده جایگزین معاهدات قبلی اتحادیه نشد بلکه آنها را به شکل مناسبی ترمیم کرد.

درحین مذاکرات بر سر معاهده قانون اساسی، تفاهم گسترده‌ای بر سر این موضوع وجود داشت که مواد اقدام خارجی آن باید حفظ شود. حتی تغییراتی که به خواست بریتانیا در این ارتباط اعمال شد بیشتر ماهیتی سمبلیک و ظاهری داشت.(۳۸) به‌عنوان مثال «وزیر امورخارجه اتحادیه»[2] به «نماینده عالی اتحادیه در امور خارجی و سیاست امنیتی»[3] تغییر نام داد، عنوان واحد کلیه اقدامات خارجی به دو بخش تقسیم شد و دو بیانیه درباره ماهیت خاص سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا منتشر شد. علی‌رغم این اصلاحات، معاهده لیسبون به‌گونه‌ای تنظیم شده که به‌دنبال اجرای جوهره مواد معاهده قانون اساسی درزمینهٔ اقدام خارجی است. از آنجا که این موارد مورد تأیید قرار گرفته‌اند، معاهده لیسبون، جهت اصلاحاتی که از بیانیه لاکن در سال ۲۰۰۱ شروع شده‌اند را به‌خوبی مشخص می‌سازد.

---

1. The Constitutional Treaty
2. Union Minister for Foreign Affairs
3. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

۲. معاهده لیسبون: نوآوری‌های کلیدی

معاهده لیسبون یکی از بزرگ‌ترین اصلاحات سازمانی اتحادیه اروپا را در تاریخ پنجاه‌ساله همگرایی آن محقق خواهد ساخت. در بین اصلاحات، نوآوری‌ها در عرصهٔ اقدام خارجی از همه چشمگیرتر است. در این بخش، نخست نوآوری‌های مذکور به شکل اجمالی معرفی می‌شوند (۲ ـ ۱) و سپس اجزای اصلی معاهده یعنی نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی بررسی می‌گردند (۲ ـ ۲). قبل از بحث دقیق درباره دفتر جدید (۲ ـ ۳) و خدمات آن (۲ ـ ۴) نیز، آماده‌سازی‌های کنونی و روند مرتبط با اجرای مواد معاهده ارزیابی می‌شوند.

۲ـ۱. نوآوری‌های عمده اقدام خارجی

معاهده لیسبون به شکل چشمگیری مکانیسم اقدام خارجی اتحادیه اروپا را تغییر خواهد داد و تقویت خواهد کرد.[۳۹] بدون شک تأیید مجدد تعیین نماینده عالی جدید و تأسیس سرویس اقدام خارجی از مهم‌ترین نوآوری‌های معاهده‌اند، البته به‌جز دو نوآوری کلیدی، اصلاحات مهم دیگری نیز وجود دارد.

معاهده جدید برای ایجاد یک ساختار حقوقی بنیادین، به شکل رسمی ارکان اتحادیه را منحل خواهد کرد، شورا و کمیسیون را در هم ادغام خواهد نمود و برای اتحادیه اروپا تنها یک شخصیت حقوقی واحد به‌وجود خواهد آورد. چنین اقدامی به تردیدها درباره توانایی اتحادیه در ایفای نقش طبق قانون بین‌المللی و در چهارچوب سازمان‌های بین‌المللی،

پایان خواهد داد.(۴۰) منحل کردن ارکان اتحادیه راه‌های بیشتری را برای نزدیک کردن هرچه بیشتر سیاست امنیتی و خارجی مشترک و اقدام خارجی اتحادیه، به‌واسطهٔ ادغام مواد معاهده و ایجاد هیئت‌های نمایندگی، به‌وجود خواهد آورد.

معاهده لیسبون تمام مواد کلی درباره روابط خارجی را که در دو معاهده پیشین پراکنده بودند ذیل یک عنوان گرد خواهد آورد. بر این اساس، کلیه اقدامات خارجی ـ نظیر سیاست امنیتی و خارجی مشترک، سیاست توسعه، سیاست تجاری و غیره ـ طبق اصول و اهداف یکسان هدایت و اجرا می‌شوند. از بُعد مواد خاص درزمینهٔ سیاست‌های ملموس، معاهده لیسبون راهی میانه را بین معاهده قانون اساسی و معاهدات کنونی انتخاب کرده است. این معاهده تمام مواد خاص درباره سیاست‌های خارجی قبلی جامعه را در یک بخش خواهد آورد؛ اما بیشتر از معاهده قانون اساسی، بین آنها و سیاست امنیتی و خارجی مشترک تمایز قائل خواهد شد.(۴۱) معاهده جدید حتی بنیان حقوقی امضای قراردادهای بین‌المللی را یکی خواهد کرد. با وجود این، روند تصمیم‌گیری متفاوت خواهد بود و شورا با «رأی اکثریت کیفی»[1] درباره تمام مسائل اتحادیه(۴۲) (البته با درنظر گرفتن قراردادها)، اما با اتفاق آرا درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی عمل خواهد کرد.(۴۳)

در ارتباط با نمایندگی اتحادیه در کشور ثالث، طبق معاهده لیسبون

---

1. Qualified Majority

هیئت‌های نمایندگی کمیسیون به «هیئت‌های نمایندگی اتحادیه»[1] تغییر خواهند یافت و زیر نظر نماینده عالی جدید قرار خواهند گرفت و نه‌تنها به‌عنوان یکی از نهادهای اتحادیه اروپا که به‌عنوان نماینده کل اتحادیه عمل خواهند کرد. هرچند طبق معاهده، ادغام هیئت‌های نمایندگی در سرویس خارجی هنوز قطعی نیست.[۴۴]

دو تغییر دیگر در نمایندگی خارجی به رئیس شورای اروپا و نقش کمیسیون اروپا بازمی‌گردد. نخست اینکه طبق معاهده لیسبون «دفتر رئیس دائمی شورای اروپا»[2] تأسیس خواهد شد. این رئیس برای دو سال و نیم منصوب شده و جای رئیس چرخشی شورا را خواهد گرفت. وظیفه اصلی وی مدیریت و آماده‌سازی اجلاس‌های شورای اروپا و پیگیری آنهاست. علاوه بر این، وی موظف است تا در سطح خود، اتحادیه را در امور مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک نمایندگی کند بدون آنکه به قدرت و اختیارات نماینده عالی جدید آسیبی برساند.[۴۵] مفهوم این جمله این است که رئیس مذکور در سطح سران کشورها و نه در سطح وزیران، اروپا را نمایندگی خواهد کرد.

دومین تغییر به کمیسیون مرتبط می‌شود. معاهده لیسبون برای نخستین بار و به‌طور شفاف کمیسیون را نماینده خارجی اروپا در تمام موضوعات به‌استثنای سیاست امنیتی و خارجی مشترک و واحد پول اروپایی (یورو) برمی‌شمرد.[۴۶] این تغییر، رویه حقوقی و عملکرد قبلی

1. Union Delegations
2. The Office of a Permanent President of European Council

کمیسیون را نظام‌مند می‌کند. مواد معاهده همچنین باعث تقویت نقش کمیسیون در مقابل رئیس شورا در سیاست‌های بخشی می‌شود. بدون شک نقش کمیسیون (به‌عنوان همکار) و رئیس شورا فضای مناسبی را برای کشمکش با نماینده عالی جدید و رئیس چرخشی شورا باقی می‌گذارد[۴۷] که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

در معاهده لیسبون فرایند تصمیم‌گیری در حوزه اقدام خارجی تقریباً بدون تغییر باقی خواهد ماند. به‌جز تغییر در سیاست تجاری، اصلاحات کمی در سیاست امنیتی و خارجی مشترک صورت خواهد گرفت. در این معاهده «اتفاق آرا» باز هم قانون غالب خواهد بود. با وجود این، دو نوآوری دیده می‌شود. نخست اینکه، طبق ماده معروف به «ماده پاسرل»[۱] شورای اروپا (که براساس اتفاق آرا عمل می‌کند) می‌تواند در حوزه‌های سیاسی یا موارد خاص به‌جای رأی‌گیری براساس اتفاق آرا از رأی‌گیری براساس «رأی اکثریت کیفی» استفاده کند. این کار از وابستگی فرایندها به تصویب و تأیید ملی می‌کاهد و تقریباً در تمام حوزه‌ها به‌جز حوزه‌هایی که پیامدهای نظامی دارند، می‌توان آن را به‌کار گرفت.[۴۸] دوم اینکه، به‌دنبال درخواست ویژه شورای اروپا (که براساس اتفاق آرا عمل می‌کند) و به پیشنهاد نماینده عالی جدید، رأی‌گیری براساس «رأی اکثریت کیفی» درزمینهٔ اقدامات یا مواضع سیاست امنیتی و خارجی مشترک میسر خواهد شد.[۴۹]

معاهده لیسبون همچنین «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک»[۲] اتحادیه

---

1. Passerelle Clause
2. The Commen Security and Defence Policy (CSDP)

اروپا، حوزه مهم فعالیت نماینده عالی جدید، را تقویت خواهد کرد.[۵۰] شایان ذکر است که وظایف مدیریت بحران اتحادیه اروپا حوزه‌هایی چون خلع سلاح و مبارزه با تروریسم را هم دربر خواهد گرفت.[۵۱] همچنین «ماده کمک متقابل»[۱] و «ماده همبستگی»[۲] در معاهدات اتحادیه جای خواهند گرفت که اولی به حمله نظامی و دومی به حملات تروریستی و فاجعه‌های ساخت بشر بازمی‌گردد.[۵۲] علاوه بر این، معاهده لیسبون برای نخستین بار در سیاست امنیتی و خارجی مشترک با سپردن انجام برخی از مسئولیت‌های این سیاست به گروهی از کشورهای عضو (که با همکاری نماینده عالی جدید عمل می‌کنند) و وارد کردن برخی کشورها به «همکاری ساختاری مستمر»[۳] تفکیک ایجاد خواهد کرد.[۵۳] معاهده لیسبون همچنین بنیان حقوقی واضحی را برای «آژانس دفاع اروپا»[۴] (که در حال حاضر هم وجود دارد) به‌وجود خواهد آورد و بودجه عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را تأمین خواهد کرد.[۵۴]

درنهایت اینکه اقدام خارجی اتحادیه در بخش تجاری نیز تقویت خواهد شد. توانایی و ظرفیت‌های اتحادیه اروپا (که در حال حاضر چشمگیر است) با جمع شدن در یک سیاست تجاری توانایی منحصر به فردی برای اتحادیه اروپا درزمینهٔ کالا، خدمات، مالکیت معنوی یا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایجاد خواهد کرد.[۵۵] به‌همین نسبت، استفاده از رأی‌گیری مبتنی‌بر «رأی اکثریت کیفی»

---

1. The Mutual Assistance Clause
2. The Solidarity Clause
3. Permanent Structured Cooperation
4. European Defense Agency

گسترش خواهد یافت و تمام حوزه‌ها ازجمله فرهنگ را هم دربر خواهد گرفت. درکل اینکه، فرایندهای تصمیم‌گیری به شکل چشمگیری ساده خواهد شد و پارلمان اروپا از حقوق کامل تصمیم‌گیری سود خواهد برد.(۵۶)

۲ـ۲. روند آماده‌سازی و اجرا

در زمان امضای معاهده لیسبون در دسامبر ۲۰۰۷ ازسوی اعضا، آنها در بیانیه‌ای اعلام کردند که کار آماده‌سازی سرویس اقدام خارجی باید بعد از تصویب معاهده آغاز شود.(۵۷) انجام این کار هم به نماینده عالی جدید، کمیسیون و اعضای اتحادیه واگذار شد. اتحادیه اروپا در این زمینه رویکردی را که سه سال پیش درقبال اجرای معاهده قانون اساسی اتخاذ کرده بود، دوباره به‌کار گرفت و دلیل آن نیز داشتن برنامه لازم ـ حداقل در شکل پایه ـ در زمان اجرای معاهده که احتمالاً یک ژانویه ۲۰۰۹ خواهد بود، اعلام شد.

آماده‌سازی سرویس اقدام خارجی ارتباط جدانشدنی‌ای با بحث بر سر «دفتر نماینده عالی جدید»[1] دارد. چراکه نخستین و مهم‌ترین وظیفه سرویس مذکور کمک به نماینده عالی است. بنابراین شکل سرویس خارجی تنها تابعی از شکل دفتر رئیس آن نیست و مباحث آماده‌سازی به دفتر رئیس شورای اروپا هم مربوط می‌شود. رئیس شورا به‌دلیل برعهده داشتن وظایف نمایندگی می‌تواند در تعیین و شکل خدمات سرویس اقدام

1. Office of High Reresentative

خارجی و شکل دفتر نماینده عالی جدید تأثیرگذار باشد.

درحقیقت وظایف رئیس شورای اروپا و نماینده عالی جدید، مورد توجه همگان است. در حالی که رئیس شورا برای دو سال و نیم منصوب می‌شود، دوره کاری نماینده عالی تا بعد از انتخاب پارلمان اروپا و انتخاب کمیسیون جدید در پاییز ۲۰۰۹ به طول می‌انجامد.(۵۸) بنابراین، اولین نماینده عالی جدید نقشی انتقالی برعهده خواهد داشت، اما با توجه به اینکه او روند آغازین تأسیس سرویس خارجی را رهبری خواهد کرد، نقشی اساسی را در همین دوره کوتاه ایفا می‌کند. احتمال زیادی وجود دارد که شورا خاویر سولانا را برای دوره انتقالی منصوب نماید،(۵۹) اما اینکه وی در کمیسیون جدید به کار خود ادامه دهد، بعید است.(۶۰)

منظور از آماده‌سازی سرویس اقدام خارجی، تهیه مقدمات تصمیم رسمی است که براساس آن سرویس اقدام خارجی بعد از اجرایی شدن معاهده لیسبون باید تأسیس شود. براساس بند ۲۷(۳) «معاهده اتحادیه اروپا»،[1] سازمان[2] و کارکرد[3] سرویس اقدام خارجی باید طبق تصمیم شورا و فعالیت[4] آن به پیشنهاد نماینده عالی جدید باشد. کمیسیون اروپا باید با تنظیمات مذکور موافق باشد و پارلمان در این زمینه مورد مشورت قرار گیرد. اگرچه آماده‌سازی با جنبه‌های فنی متعددی سروکار دارد؛ اما ماهیت آن به‌شدت سیاسی و حساس است. به‌واقع تا به امروز هیچ‌یک از بازیگران دخیل در این کار، به شکل عمومی یا در چهارچوبی رسمی به

1. Treaty of European Union
2. Organisation
3. Functioning
4. Acting

این موضوع نپرداخته‌اند و به‌خاطر تأثیر منفی چنین بحثی بر روند تصویب معاهده از آن چشم پوشیده‌اند. البته دولت ایرلند هرگونه مذاکرات رسمی درباره سرویس اقدام خارجی در داخل نهادهای اتحادیه اروپا را رد کرده و تنها کشوری است که از همه‌پرسی برای تصویب معاهده لیسبون استفاده خواهد کرد.

در حال حاضر مذاکرات غیررسمی در جریان است. این مذاکرات اغلب توسط نمایندگان دائمی کشورهای عضو و اعضای عالی‌رتبه کمیسیون و دبیرخانه شورا صورت می‌گیرد. در هر دو نهاد، باروسو و سولانا مسئول نظارت بر روند کار هستند و گفتگوهای غیررسمی با سفرای کشورهای عضو و نمایندگان پارلمان اروپا را پیش می‌برند.(۶۱) «کمیته نمایندگان دائمی اعضای اتحادیه اروپا[1]» نیز به شکل غیررسمی در نشست‌هایی بسیار محدود ـ تنها با حضور سفرا و مشاورین ارشد آنها ـ به دفعات موضوع آماده‌سازی سرویس اقدام خارجی را مورد بحث قرار داده است. باوجود این، عطف به حساسیت موضوع، این مذاکرات کامل و دقیق نبوده‌اند. بنابراین روند آماده‌سازی در مراحل بسیار مقدماتی است.(۶۲)

آماده‌سازی‌ها بعد از همه‌پرسی درباره معاهده لیسبون در ایرلند در ۱۲ ژوئن ۲۰۰۸ سرعت خواهند یافت و موضوع ممکن است در برنامه «شورای روابط خارجی و امور عمومی[2]» قرار گیرد و حتی به شکل کوتاه

1. Committee of Permanent Representative of EU Member States (COREPER)
2. General Affairs and External Relations Council (GAERC)

در نشست شورای اروپا در همان ماه بحث و بررسی شود،[۱] اما پیش از ماه سپتامبر ۲۰۰۸ و تا زمان ریاست فرانسه بر اتحادیه اروپا پیشرفت واقعی‌ای انتظار نمی‌رود. فرانسه قرار است با آغاز ریاست خود به ارزیابی سیاسی روند تصویب معاهده برای تسریع یا عدم تسریع اجرای آن بپردازد. در حال حاضر بر سر اینکه کلیه تصمیمات کلی (تا حدودی غیررسمی) باید در سال ۲۰۰۸ گرفته شود یا این کار بعد از انتخاب نماینده عالی جدید و شروع فعالیت آن انجام شود، تفاهمی وجود ندارد؛ اما به‌نظر می‌رسد که بازیگران اصلی خواهان تصمیم‌گیری بر سر موضوعات اصولی ـ حداقل در ارتباط با دوره مقدماتی اجرای معاهده در سال ۲۰۰۹ ـ تا اواخر سال ۲۰۰۸ هستند.[۶۳]

مباحث کنونی درزمینهٔ معاهده لیسبون مبتنی‌بر کاری است که بین امضای معاهده قانون اساسی و همه‌پرسی‌های منفی آن صورت گرفته است. سولانا و باروسو گزارشی را از روند آماده‌سازی در ژوئن ۲۰۰۵ تهیه و مشورت‌های صورت گرفته را خلاصه کرده و نقاط تفاهم را مشخص ساخته بودند.[۶۴] با وجود این، تا زمان شکست روند اجرای معاهده قانون اساسی، گزارش آنها به شکل رسمی مورد تأیید قرار نگرفت. در حال حاضر این گزارش (علی‌رغم شروطی که درباره بخش بریتانیای آن وجود دارد) مبنای هرگونه مذاکرات آتی است.

---

۱. با توجه به نگارش پژوهش قبل از برگزاری همه‌پرسی فوق، رأی منفی مردم ایرلند به معاهده لیسبون در ملاحظات نویسنده در نظر گرفته نشده است. (مترجم)

اجرای واقعی مواد معاهده لیسبون از ژانویه ۲۰۰۹ آغاز خواهد شد. انتظار نمی‌رود که اتفاق خاصی رخ دهد. سرویس خارجی کار خود را با پرسنل محدودی آغاز خواهد کرد که در مرحله بعدی بر شمار آنها افزوده خواهد شد.[۶۵] در آغاز، روند اجرای معاهده در سطح دفاتر اصلی متمرکز خواهد بود. درعوض، هیئت‌های خارجی کمیسیون به نمایندگان واقعی اتحادیه تبدیل خواهند شد که ممکن است اعزام هیئت‌های آزمایشی ازسوی سرویس خارجی موارد استثنا دراین‌زمینه باشد. زمان شروع مرحله ابتدایی و شروع کار سرویس اقدام خارجی همچنان نامشخص است. طبق تخمین‌های خوش‌بینانه دبیرخانه شورا این زمان فوریه یا مارس ۲۰۰۹ اعلام شده است.

۲ـ۳. رئیس سیاست خارجی

۲ـ۳ـ۱. یک دفتر جدید

معاهده لیسبون وزیری برای سیاست خارجی اروپا ـ همانطور که در معاهده قانون اساسی دیده شده بود ـ تعیین می‌کند؛ اما نامی متعادل‌تر برای آن انتخاب کرده است. این وزیر طبق معاهده لیسبون، نماینده عالی سیاست امنیتی و خارجی اتحادیه نام دارد که به‌عنوان تنها رئیس سیاست خارجی اتحادیه و معاون رئیس کمیسیون اروپا عمل خواهد کرد.[۶۶] او دفاتر قبلی نماینده عالی قدیمی برای سیاست امنیتی و خارجی مشترک و کمیسیونر روابط خارجی را با یکدیگر ادغام خواهد کرد و دفتر کار جدیدی را به‌وجود خواهد آورد. به عبارت دیگر، چنین کاری به تباین

بین جامعه[1] (ستون اول اتحادیه) و سیاست امنیتی و خارجی مشترک (ستون دوم اتحادیه) پایان خواهد داد.

نماینده عالی جدید به‌واسطه ارتباط با شورای اروپا به ریاست «شورای امور خارجی»[2] خواهد رسید و سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه را تحت قیمومیت شورا هدایت خواهد کرد. این نماینده یکی از اعضای شورا به‌حساب آمده و یکی از معاونان رئیس شورا خواهد بود. وی مسئولیت‌های کمیسیون در روابط خارجی را عهده‌دار خواهد شد و دیگر ابعاد اقدام خارجی اتحادیه را ـ نظیر سیاست تجاری یا توسعه که به احتمال زیاد زیر نظر کمیسیونرهای ویژه هدایت خواهند شد ـ هماهنگ خواهد کرد.(۶۷)

در حالی که معاهده لیسبون وظایف کمیسیون و شورا را با هم ادغام می‌کند؛ اما از ادغام کامل آنها با یکدیگر خودداری می‌ورزد. نماینده عالی دراصل نماینده هر دوی آنها (شورا و کمیسیون) است و ضمن هدایت سیاست خارجی و امنیتی مشترک، طبق قوانین ویژه‌ای عمل خواهد کرد که در حوزه سیاسی و تحت نظر شورا قابل اجراست. با برعهده گرفتن مسئولیت‌های مرتبط با اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک ازسوی نماینده عالی جدید، رویه‌های کمیسیون دیگر مورد استفاده قرار نخواهد گرفت. از سوی دیگر وقتی نماینده عالی بیشتر با امور خارجی مرتبط با کمیسیون سروکار دارد کاملاً طبق قوانین آن عمل خواهد کرد و کمتر

---

1. Community
2. Foreign Affairs Council (FAC)

تحت نظر شورا خواهد بود.

نماینده عالی توسط شورای اروپـا معرفـی و بـا «رأی اکثریـت کیفـی» انتخاب می‌شود. موافقت رئیس کمیسیون اروپا با نامزدی نماینـده مـذکور بسیار مهم است. علاوه بر این، نماینده عالی برای عضویت در کمیسیون به رأی موافق پارلمان اروپا نیز نیاز خواهد داشت. شورای اروپـا بـه دوره خدمت نماینده عالی (که در حالت عادی پنج سال است) می‌تواند پایـان دهد و نماینده عالی می‌تواند مأموریـت خـود را بـا «رأی اکثریـت کیفـی» ازسر گیرد. رئیس کمیسیون نیز می‌تواند از نماینـده مـذکور بخواهـد کـه استعفا کند. البته درخواست او باید با «رأی اکثریت کیفی» اعضای شـورای اروپا مورد تأیید قرار گیرد.[۶۸] در پایان اینکه پارلمان اروپا با منحل کـردن کمیسیون اروپا می‌تواند نماینده عالی را برکنار کند.[۶۹]

۲ـ۳ـ۲. مسئولیت‌های اصلی

معاهده جدید حجم زیادی از مـسئولیت‌هـا را برعهـده نماینـده عـالی خواهد گذاشت. این کار بدون شک به وضعیت پراکنده مسئولیت‌ها پایـان خواهد داد و بنیانی برای تبدیل نماینده عالی به یـک سیاسـت‌گـذار مـؤثر به‌وجود خواهد آورد. وظایف، توانایی‌ها و اختیارات اصلی نماینده مذکور را به پنج دسـته مـی‌تـوان تقـسیم کـرد: ۱. *نـوآوری و تـدوین برنامـه*، ۲. *هماهنگی و ایجـاد تفـاهم*، ۳. *نماینـدگی و مـذاکره*، ۴. *پیـاده‌سـازی*، و ۵. *مدیریت بحران*.[۷۰]

نماینده عالی امکانات زیادی برای نوآوری در سیاست خارجی اتحادیه

اروپا و شکل‌دهی به برنامه آن در امور بین‌المللی خواهد داشت. این امکانات بیشتر از هرچیز ناشی از حضور وی به‌عنوان رئیس در شورای امور خارجی است.[۷۱] نماینده عالی دراصل جایگزین ریاست دوره‌ای اتحادیه می‌شود و رئیس اتحادیه دیگر نقشی در شورای امور خارجی نخواهد داشت.[۷۲] نماینده عالی جلسات شورا درصورت لزوم نشست‌های فوق‌العاده را برگزار خواهد کرد.[۷۳]

نماینده عالی به‌خاطر حق قانونی جدیدش درزمینهٔ نوآوری، حتی در ارتباط با موضوعاتی که پیامدهای نظامی و دفاعی دارند، می‌تواند سیاست خارجی اتحادیه را بهتر هدایت و رهبری کند. در سیاست امنیتی و خارجی مشترک، او با دیگر اعضا حق برابر داشته و می‌تواند از کمیسیون درخواست پشتیبانی کند که البته تنها به آن وابسته نخواهد بود. درواقع کمیسیون به شکل رسمی حق خود را درزمینهٔ ارائه پیشنهاد درباره سیاست امنیتی و خارجی مشترک از دست خواهد داد.[۷۴] در موضوعات غیر از سیاست امنیتی و خارجی مشترک، این کمیسیون است که حق نوآوری را دراختیار خواهد داشت.[۷۵] بنابراین نماینده عالی (یا هر عضو دیگری) نمی‌تواند به‌تنهایی عمل کند؛ اما با وجود این، این نماینده عالی خواهد بود که پیشنهادات کمیسیون را پیش خواهد برد.[۷۶] این وضعیت به وی فرصت خواهد داد تا در شکل‌دهی به برنامه بین‌المللی اتحادیه حضور داشته باشد و کمک کند.

علاوه بر این، نماینده عالی در انتصاب نمایندگان ویژه اتحادیه اروپا و انعقاد قراردادهای بین‌المللی به ایفای نقش خواهد پرداخت. نمایندگان

ویژه، نمایندگی اتحادیه در ارتباط با مسائل سیاسی خاص را برعهده خواهند داشت. آنها به پیشنهاد نماینده عالی و ازسوی شورا (با رأی اکثریت کیفی) منصوب می‌شوند.[۷۷] به همین شکل مذاکره بر سر قراردادهای بین‌المللی تنها می‌تواند ازسوی نماینده عالی (در ارتباط با مسائل سیاست خارجی و امنیتی مشترک) یا ازسوی رئیس کمیسیون (در ارتباط با مسائل جامعه) صورت گیرد. از این‌رو به آنها بستگی خواهد داشت که شروع مذاکرات و خطوط کلی مذاکرات را به شورا پیشنهاد دهند.[۷۸]

فرصت‌های متعدد نماینده عالی در ارائه طرح‌های ابتکاری و شکل دادن به دستور کار سیاست خارجی اتحادیه باعث شده تا او نقشی کلیدی در عرصهٔ اقدام خارجی داشته باشد. نماینده عالی نه‌تنها می‌تواند مسائل و موضوعات جدیدی را مطرح کند بلکه می‌تواند اولویت برخی از موضوعات را افزایش و برخی دیگر را کاهش دهد.[۷۹] بدون شک باز این شورا خواهد بود که در اغلب موارد حرف آخر را خواهد زد. باوجوداین، اگر نماینده عالی از ابزارهای تحت اختیار خود ماهرانه استفاده کند و اراده‌ای سنجیده و مطمئن برای اجرای طرح از خود نشان دهد، می‌تواند تا حد زیادی رهبری را در دست گیرد. درحقیقت وی به‌عنوان رئیس روند مذاکره می‌تواند توانایی خود را نه‌تنها درزمینهٔ تعیین برنامه کاری بلکه حتی خود تصمیم نهایی گسترش دهد. چنین توانایی از اختیارات رئیس شوراست[۸۰] که نماینده عالی به‌عنوان عنصر اصلی تحقق سیاست خارجی و امنیتی مشترک عهده‌دار آن خواهد شد.[۸۱] درحقیقت نماینده عالی به‌عنوان برنامه‌ریز و عنصر مهم تصمیم‌گیری، با محدودیت‌های کمتری

نسبت به رئیس شورا مواجه خواهد بود. از همه مهم‌تر اینکه او مجبور نیست هر شش ماه یک بار از صفر شروع کند. درعوض او می‌تواند برنامه‌های خود را در زمان طولانی‌تری دنبال کند، با بازیگران کلیدی ارتباط برقرار سازد و اعتماد لازم را بین کشورهای عضو به‌دست آورد.

اقدام خارجی اتحادیه اروپا بیش از سیاست خارجی ملی نیازمند هماهنگی و تفاهم است و نماینده عالی نقشی کلیدی دراین‌زمینه برعهده دارد. چنین نقشی بیش از هرچیز از نقش نماینده به‌عنوان رئیس شورای امور خارجی ناشی می‌شود. بنابراین یکی از وظایف اصلی نماینده عالی ایجاد تفاهم و توافق بین اعضا به‌خصوص درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک و ورای آن است. درحقیقت ایجاد تفاهم بین اعضا برای نماینده عالی موضوعی حیاتی است و وی بدون آن قادر به اجرای هیچ‌یک از سیاست‌های خود درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک نخواهد شد. علاوه‌بر این نقش در داخل شورا، طبق معاهدات، نماینده عالی موظف است تا پارلمان اروپا را از تحولات مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک آگاه سازد و به آن مشاوره دهد. وی باید تضمین نماید که دیدگاه‌های اعضای پارلمان را درنظر دارد و به آنها توجه می‌کند.[۸۲]

علاوه بر این، نماینده عالی بر انعطاف‌پذیری نوپای سیاست خارجی اتحادیه اروپا خواهد افزود. معاهده لیسبون به شکل چشمگیری به گروه‌هایی از کشورهای عضو فرصت می‌دهد تا در حوزه‌های سیاسی معین یا در چهارچوب وظایف خاص حضور بیشتری یابند.[۸۳] از این‌رو، ایجاد هماهنگی و انسجام بین کشورهای عضو و ایفای نقش رابطی امین

بین آنها از وظایف مهم نماینده عالی خواهد بود.

از این گذشته، نماینده عالی باید انسجام عمودی و افقی اقدام خارجی اتحادیه اروپا را تضمین کند. طبق معاهدات، شورا، کمیسیون و نماینده عالی موظفند تا انسجام بین حوزه‌های متفاوت اقدام خارجی اتحادیه را از یک‌سو و انسجام بین اقدام خارجی اتحادیه و دیگر سیاست‌ها را (انسجام افقی) ازسوی‌دیگر حفظ کنند.[۸۴] ازآنجاکه نماینده عالی رابط اصلی بین نهادها و سیاست‌های مختلف است، وی در مرکز تلاش‌ها برای حفظ انسجام قرار خواهد داشت. یکی از جنبه‌های خاص نقش نماینده عالی به‌عنوان هماهنگ‌کننده افقی به جایگاه آن به‌عنوان معاون رئیس کمیسیون بازمی‌گردد. در این ارتباط، وی وظیفه هماهنگی کمیسیونرهای همتای خود در دیگر زمینه‌های اقدام خارجی را برعهده خواهد داشت.[۸۵]

در ارتباط با انسجام و هماهنگی عمودی، طبق معاهدات، این نماینده عالی است که باید پیروی تمام اعضا از تصمیمات اتخاذشده را تضمین کند.[۸۶] به‌عبارت‌بهتر، نماینده عالی باید از اینکه کشورهای عضو از سیاست خارجی اتحادیه حمایت و از تصمیمات آن پیروی می‌نمایند و سیاست‌های خارجی ملی خود را درراستای اقتدار چندجانبه و نه تضعیف اتحادیه به‌عنوان یک نیروی واحد در روابط بین‌المللی تدوین می‌کنند، مطمئن شود و بر آن نظارت داشته باشد.[۸۷] بدون شک چنین کاری یکی از وظایف مهم، اما چالش‌برانگیز نماینده عالی خواهد بود؛ چراکه معاهدات ابزاری را برای تحقق این کار درنظر نگرفته‌اند.[۸۸] بنابراین او برای انجام این کار تنها به قدرت متقاعدسازی خود و مهارتش در ایجاد

توافق متکی خواهد بود.

نمایندگی اتحادیه اروپا در عرصهٔ خارجی یکی دیگر از وظایف مهم نماینده عالی است. نماینده عالی در سطح وزرا به تنها صدای اتحادیه در امور خارجی تبدیل خواهد شد. در سطوح پایین‌تر، تحت نظر او، سرویس اقدام خارجی، هیئت‌های نمایندگی اتحادیه و نمایندگان ویژه، نمایندگی خارجی یکپارچه اتحادیه اروپا را تضمین خواهند کرد. کمیسیون اروپا به واگذاری دیگر کمیسیونرهای خود (با کارکنان آنان) در سیاست‌های بخشی نظیر تجارت و توسعه که دارای نمایندگی خارجی هستند ادامه خواهد داد. باوجوداین، نماینده عالی تنها نماینده اتحادیه در سیاست خارجی خواهد بود.[۸۹]

به بیان دقیق‌تر، نماینده عالی طرف گفتگو با طرف‌های ثالث در عرصهٔ خارجی است و به نمایندگی ازسوی اتحادیه در سازمان‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی حضور خواهد یافت.[۹۰] وی همچنین وظیفه ایجاد هماهنگی بین اقدامات کشورهای عضو در عرصهٔ بین‌المللی را برعهده خواهد داشت. در ارتباط با شورای امنیت سازمان ملل، این وظیفه کشورهای اروپایی عضو این شورا خواهد بود که از منافع اتحادیه دفاع کنند. بااین‌وجود، درصورتی‌که اتحادیه درباره موضوعی به موضع مشترک دست یابد این وظیفه نماینده عالی است که نظر اتحادیه را در شورای امنیت اعلام کند. البته چنین کاری درحال‌حاضر هم میسر است که اختیاری بوده و به‌ندرت صورت گرفته است؛ اما برخلاف حال حاضر، طبق معاهده لیسبون انجام چنین کاری اجباری خواهد شد.[۹۱] بنابراین فرصتی واقعی

برای اتحادیه اروپا پیش خواهد آمد که به شکل یکپارچه و با چهره‌ای آشنا در بالاترین سازمان جهانی نمایندگی شود.

نماینده عالی همچنین به نمایندگی ازسوی اتحادیه به مذاکره بر سر قراردادهای بین‌المللی خواهد پرداخت. وی عملکردهای مدیریتی و سیاسی کمیسیونر روابط خارجی قبلی را عهده‌دار خواهد شد. حتی اگر مواد معاهده لیسبون شورا را موظف کرده باشد که مورد به مورد مذاکره‌کننده‌ای را ازسوی اتحادیه اروپا معرفی کند، درزمینهٔ قراردادهای خارجی این کار تنها در حوزه مسئولیت‌های نماینده عالی قرار می‌گیرد[۹۲] و وی به نمایندگی ازسوی شورا (و به ابتکار آن) و زیرنظر کمیته خاص شورا به هدایت مذاکرات خواهد پرداخت. سپس این شورا (و در بسیاری از موارد پارلمان اروپا) است که می‌تواند براساس پیشنهاد نماینده عالی، پیمانی را تصویب یا رد کند.[۹۳]

پیاده‌سازی و اجرای سیاست خارجی اتحادیه اروپا یکی دیگر از مسئولیت‌های کلیدی نماینده عالی است. وی عملکردهای مدیریتی و سیاسی کمیسیونر روابط خارجی را برعهده خواهد گفت. علاوه بر این، نقش نماینده عالی در اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک در مقایسه با مسئولیت‌های کنونی خاویر سولانا به شکل چشمگیری افزایش خواهد یافت. درحقیقت، معاهدات نماینده عالی جدید را موظف خواهند کرد تا به «هدایت»،[۱][۹۴] «اجرا»[۲][۹۵] و به «نتیجه رساندن»[۳][۹۶] سیاست مذکور

---

1. Conduct
2. Carry Out
3. Put into Effect

بپردازد. وی همچنین موظف است تا اجرای تصمیمات مرتبط با سیاست خارجی شورای اروپا را تضمین کند.[۹۷] این امر به‌خوبی نشان می‌دهد که نماینده عالی چه نقش مهمی را به‌عنوان رئیس سیاست خارجی اتحادیه اروپا ایفا خواهد کرد. با این وجود، فضای مانور نماینده عالی همواره به خواست کشورهای عضو برای اعطای آزادی عمل به او بستگی خواهد داشت. به عبارت بهتر، طبق معاهدات نماینده عالی موظف به رهبری و اجرای سیاست امنیتی و خارجی مشترک تحت قیمومیت شوراست[۹۸] و این شوراست که نهاد اصلی سیاست خارجی باقی خواهد ماند.

مهم‌ترین ابزاری که در خدمت نماینده عالی برای اجرای سیاست خارجی قرار دارد سرویس اقدام خارجی، هیئت‌های نمایندگی اتحادیه و نماینده‌های ویژه آن است. تمام نهادهای مذکور طبق معاهده لیسبون تحت مسئولیت نماینده عالی قرار خواهند گرفت و منابع و ابزارهای تأثیرگذار چشمگیری را دراختیار او قرار خواهند داد.[۹۹]

مدیریت بحران یکی از مسئولیت‌های مهم نماینده عالی حین اجرای سیاست امنیتی و خارجی مشترک است. طبق معاهده لیسبون، سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپا (که مدیریت بحران را دربر می‌گیرد) گسترش یافته و نماینده عالی نقش مهمی در پیاده‌سازی آن پیدا می‌کند. به عبارت بهتر تحت مسئولیت وی (و به نمایندگی از شورا) «کمیته امنیتی و سیاسی»[1] کنترل سیاسی و جهت‌دهی استراتژیک[۱۰۰] عملیات‌های

1. Political and Security Committee (COPS)

مدیریت بحران اتحادیه اروپا را برعهده خواهد داشت. از همه مهم‌تر اینکه کشورهای عضو در طول مذاکرات بر سر معاهده لیسبون موافقت کرده‌اند تا ریاست کمیته مذکور به نماینده عالی واگذار گردد و جایگزین ریاست دوره‌ای شود.[۱۰۱] علاوه بر این، معاهده جدید رئیس سیاست خارجی اتحادیه اروپا ـ نماینده عالی ـ را موظف خواهد کرد تا ابعاد نظامی و غیرنظامی مأموریت‌های مدیریت بحران را هماهنگ کند.[۱۰۲] به‌طور کلی جایگاه مرکزی نماینده عالی در مدیریت بحران‌ها گامی مهم در تضمین تأثیرگذاری و انسجام افقی خواهد بود. درحقیقت، مدیریت بحران همواره یکی از حوزه‌های اصلی کشمکش بین شورا و کمیسیون بوده و دوباره‌کاری‌های بسیاری به‌همراه داشته است. لذا وظایف نماینده عالی در این زمینه به وضعیت فوق پایان خواهد داد.[۱۰۳]

۲ـ۳ـ۳. ساختارها و منابع

نماینده عالی برای انجام مسئولیت‌های گسترده خود، نیازمند سرویس‌های پشتیبانی بسیار مجهز و برخوردار از سازماندهی بسیار عالی است. منابع اصلی او (ازلحاظ پرسنلی، تجربه و اطلاعات و همچنین ابزارهای مالی و اجرایی) سرویس اقدام خارجی، هیئت‌های نمایندگی اتحادیه و نمایندگان ویژه خواهند بود. بنابراین، معاهده لیسبون منابع لازم را به شکل واضح و رسمی دراختیار نماینده عالی قرار خواهد داد تا بتواند وظایفش را به شکل کامل انجام دهد. درباره ساختار دفتر جدید در معاهده لیسبون توضیحات دقیقی داده نشده و مسائل زیادی بدون پاسخ

باقی مانده است.

مسئله ساختار به کابینه و معاونان نماینده عالی بازمی‌گردد. معاهده لیسبون درباره این دو موضوع نیز جواب صریحی نداده است. با درنظر گرفتن دفتر شخصی نماینده عالی دو گزینه وجود دارد: تنها می‌تواند یک کابینه وجود داشته باشد یا اینکه دو دفتر مجزا یکی برای کمیسیون و دیگری برای شورا تأسیس شود. البته نماینده عالی درنهایت خود باید در این‌باره تصمیم بگیرد؛ اما بدیهی است که وجود یک کابینه یا یک دفتر، انسجام و تأثیرگذاری بیشتری خواهد داشت. از همه مهم‌تر اینکه فلسفه وجود نماینده عالی جدید غلبه بر دوگانگی موجود در اتحادیه (بین کمیسیون و شورا) است. به همین خاطر احتمال بیشتری می‌رود که یک کابینه برای هر دو نهاد مذکور تأسیس شود.[۱۰۴]

درباره تأسیس دفاتر معاونت نماینده عالی پیش‌بینی‌ها به‌مراتب سخت‌تر است.[۱۰۵] «کنوانسیون قانون اساسی»[۱] این موضوع را مورد بحث قرار داد بدون آنکه به نتیجه‌ای درباره آن دست یابد.[۱۰۶] اغلب پیشنهاد شده که معاونتی برای امور کمیسیون (معاون کمیسیون) و معاونتی برای سیاست امنیتی و خارجی مشترک یا حتی معاونتی برای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک تأسیس شود. معاونت سیاست امنیتی و خارجی مشترک/ سیاست دفاعی و امنیتی مشترک می‌تواند ریاست کمیته امنیتی و سیاسی را برعهده گیرد، معاون نماینده عالی در شورای امور

1. The Constitutional Convention

خارجی درصورت لزوم گردد و با «کمیته نظامی اتحادیه اروپا»[1] و آژانس دفاع اروپا در ارتباط باشد. معاون کمیسیون به‌عنوان مثال می‌تواند سیاست همسایگی اتحادیه را در دست گیرد و جانشین نماینده عالی در جلسات شود. بسته به انتصاب چنین معاونانی، گزینه‌ها تغییر می‌کند. معاونان می‌توانند به‌راحتی ازسوی نماینده عالی انتخاب و ازسوی شورا یا/ و رئیس کمیسیون تأیید شوند. مسئله مهم دیگر این است که معاونان باید بیشتر اشخاص سیاسی باشند یا مقامات ارشد.

تصمیم در این‌باره نیز با نماینده عالی است. با این وجود، وی با محدودیت‌های حقوقی روبروست. به‌عنوان مثال، اینکه آیا معاهدات اجازه تأسیس معاونت‌های دوگانه را می‌دهند (که به احتمال زیاد می‌دهند) و آیا معاون حق رأی در کمیسیون اروپا را دارد (که احتمالاً ندارد) مورد بحث است.[۱۰۷] البته گزینه‌های دیگری نیز وجود دارند. به‌جای معاون می‌تواند «رئیس کابینه»[2] وجود داشته باشد و به‌عنوان نمایندهٔ نماینده عالی در کمیسیون انجام وظیفه کند، حالتی که امروزه درباره کمیسیونرها صدق می‌کند. در ارتباط با مسائل مرتبط با شورا، وزیر امور خارجه ریاست دوره‌ای شورا می‌تواند برخی از وظایف را عهده‌دار شود. درنهایت اینکه نماینده عالی به‌جای معاون می‌تواند برای خود «فرستادگان ویژه»[3] موقتی تعیین کند. در این صورت نماینده عالی می‌تواند به‌طور دوره‌ای یا برای مدتی از سیاستمداران یا مسئولان رسمی برای حل موضوعی خاص یا

1. EU Military Committee
2. Head of Cabinet
3. Special Envoys

انجام گفتگوها ازسوی او (البته اختیارات آنها از نمایندگان ویژه اتحادیه اروپا کمتر و محدودتر خواهد بود) استفاده کند.[۱۰۸] در پایان اینکه اولین نماینده عالی خود ممکن است فرمول جدیدی را ارائه دهد. گزارش می‌شود که سولانا خود با شک و تردید به تعیین معاونان رسمی می‌نگرد.[۱۰۹]

۲ـ۳ـ۴. روابط با بازیگران کلیدی

نماینده عالی در قلب شبکه پیچیده بازیگران قرار و وزن سیاسی و تأثیرگذاری او بیش از هرچیز به نحوه تعامل این بازیگران با یکدیگر بستگی خواهد داشت. درحقیقت سؤال اصلی این خواهد بود که بازیگران اصلی چقدر فضا برای مانور رئیس سیاست خارجی اروپا قائل خواهند شد؟[۱۱۰]

قبلاً گفته شد که رئیس شورا هیچ نقش خاصی را در سیاست خارجی اتحادیه ایفا نخواهد کرد: رئیس دولتی که ریاست شورا را در دست دارد، وظایف خود را دراین‌زمینه از دست خواهد داد و وزیر خارجه آن وظایف مذکور را به نماینده عالی واگذار خواهد کرد.[۱۱۱] اگرچه معاهدات در این‌باره شفاف هستند؛ اما هنوز مسائل تبیین‌نشده زیادی وجود دارند. به‌واقع بحث اساسی درباره این مسئله تنها در ماه‌های اخیر صورت گرفته و به‌نظر می‌رسد که در طول دوره مذاکره بر سر معاهده لیسبون و معاهده قانون اساسی، کشورهای عضو به‌خوبی از تأثیر تصمیمشان یعنی از بین رفتن نقش برجسته رئیس دولت و وزیر امور خارجه کشوری که ریاست اتحادیه را در دست دارد، آگاهی نداشته‌اند.[۱۱۲] با تعمیق هرچه بیشتر این تفکر، کشورهای فعال‌تر تلاش کرده‌اند تا شغل‌های

جدیدی برای ریاست اتحادیه پیدا کنند.

جمهوری چک و سوئد ـ که هر دو در سال ۲۰۰۹ ریاست اتحادیه را برعهده خواهند گرفت ـ به‌خصوص خواستار تخصیص نقشی خاص برای نخست‌وزیران و وزرای امور خارجه (خود) درزمینهٔ سیاست خارجی هستند. آنها امیدوارند که نظر موافق دیگر اعضا را در این‌باره جلب کنند. درحال‌حاضر مشخص نیست که هرنوع توافقی در این‌باره دائمی است یا موقتی. تاکنون چنین پیشنهاداتی به دفعات بین اعضا و در دبیرخانه شورا مورد بحث قرار گرفته است.(۱۱۳) نخست اینکه، نشست‌های غیررسمی شورا و شورای امور خارجی می‌تواند در کشوری که ریاست را در دست دارد ادامه یابد و توسط آن یا در شراکت با کشوری دیگر ریاست شود. در ارتباط با نشست‌های دوجانبه با طرف‌های ثالث، چنین نشست‌هایی می‌تواند بیشتر از آنکه در بروکسل برگزار شود در کشوری که ریاست را در دست دارد، برگزار گردد. با وجود این، یافتن نقشی برای سیاستمداران ملی سخت‌تر خواهد بود چراکه معاهده جدید نمایندگی خارجی را به‌صراحت به بازیگران اتحادیه واگذار خواهد کرد. نمایندگان ریاست شورا ممکن است در مذاکرات رسمی حضور یابند و شام و دیگر مراسم غیررسمی را میزبانی کنند.(۱۱۴)

پیشنهاد دیگر این است که رئیس دولتی که ریاست اتحادیه را در دست دارد (و نه وزیر امور خارجه آن) ریاست «شورای امور عمومی»[1] را

1. General Affairs Council

عهده‌دار شود.[۱۱۵] این فکر اگرچه تعجب‌آور است؛ اما گزارش شده که برخی از اعضا با آن موافقند. طبق پیشنهادات دیگر، وزیر امور خارجه کشوری که ریاست را در دست دارد به‌عنوان معاون نماینده عالی یا فرستاده ویژه موقت او عمل کند. در پایان اینکه بسته به سطح کاری، ریاست اتحادیه بدون شک ریاست برخی از کارگروه‌های روابط خارجی شورا را در دست خواهد گرفت. درحقیقت چنین تمایلی همیشه وجود داشته است؛ اما مسئله این است که خط قرمز بین گروه‌های تحت ریاست رئیس اتحادیه و گروه‌های تحت رهبری نماینده عالی کجاست.

خلاصه اینکه ارزیابی رابطه نماینده عالی با ریاست اتحادیه در حال حاضر کاری سخت است. طبق مباحث کنونی، رئیس اتحادیه احتمالاً نقشی مهم در سیاست خارجی اتحادیه اروپا ایفا نخواهد کرد و تنها برخی کارهای تشریفاتی را ـ حداقل در دوره انتقالی ـ انجام خواهد داد. چراکه اختصاص هرگونه نقش برجسته‌ای به رئیس دوره‌ای اتحادیه درزمینهٔ سیاست خارجی، خلاف تلاش‌هایی است که برای ایجاد یک سیاست خارجی شفاف، مستمر و منسجم صورت می‌گیرد.

موضوع دیگر، نحوه قرار گرفتن بازیگران یعنی رابطه سه‌جانبه بین نماینده عالی با رئیس کمیسیون و رئیس شورای اروپاست. درحقیقت طبق معاهدات هر سه آنها نقشی را در سیاست خارجی اروپا برعهده دارند؛ اما معاهدات نحوه تعامل آنها با یکدیگر در این زمینه را روشن نساخته‌اند.[۱۱۶] یکی از گزینه‌های احتمالی وظایف این است که رئیس شورا با رهبران و رؤسای دولت‌ها ملاقات کند و نماینده عالی با وزرای

امور خارجه. این فرمول تا زمانی که رئیس شورا به انجام چنین ملاقات‌هایی بسنده کند، کارا خواهد بود؛ اما درصورت تصمیم او برای تعیین خط‌مشی‌های سیاسی و یا برعهده گرفتن کارهای روزانه، فرمول مذکور به مشکل برخواهد خورد. از همه مهم‌تر اینکه درصورت بروز چنین وضعیتی خط تمایز مشخصی بین رئیس شورا و نماینده عالی درزمینهٔ پاسخگویی و مدیریت بحران وجود ندارد.

بنابراین بین رئیس شورا و نماینده عالی بروز کشمکش در چنین حالتی اجتناب‌ناپذیراست. با این وجود، خوش‌بینی‌هایی نیز وجود دارد:[۱۱۷] نخست و قبل از هرچیز اینکه، معاهده لیسبون چنین نقش برجسته‌ای را برای رئیس شورا درزمینهٔ سیاست خارجی درنظر نگرفته است.[۱۱۸] دوم اینکه، این شورای اروپا خواهد بود که به تعیین اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های استراتژیک مبادرت خواهد کرد.[۱۱۹] مجموعه این عوامل باعث خواهد شد تا رئیس و نماینده عالی چهارچوب خاصی را برای تعامل با یکدیگر وضع کنند. ازآنجاکه سرویس اقدام خارجی از رئیس شورا در مسائل سیاست خارجی حمایت خواهد کرد، احتمال بروز ناهماهنگی بین او و نماینده عالی به‌مراتب کمتر خواهد بود.[۱۲۰]

سومین بازیگر مهم مثلث مذکور، رئیس کمیسیون اروپاست. رابطه او با نماینده عالی احتمالاً یکی از مشکل‌ترین رابطه‌ها خواهد بود. از همه مهم‌تر اینکه رئیس کمیسیون باید با این واقعیت که معاونی دارد که ازسوی شورای اروپا منصوب شده و به شکل مستقیم به شورای امور خارجی پاسخگو است، کنار آید. بنابراین، نماینده عالی تا حد زیادی از

اقتدار رئیس کمیسیون خواهد کاست.[۱۲۱] از دید نماینده عالی چنین وضعیتی یعنی شکاف در مسئولیت‌ها یعنی چیزی که رئیس کمیسیون و رئیس شورا به‌راحتی با آن کنار نمی‌آیند. یکی دیگر از ابعاد کلیدی رابطه نماینده عالی با رئیس کمیسیون به نمایندگی اتحادیه در خارج بازمی‌گردد. رئیس کمیسیون تنها نمایندگی اتحادیه را در موضوعاتی غیر از سیاست خارجی و امنیتی مشترک در خارج از اروپا و در سطح رئیس دولت یا حکومت برعهده خواهد داشت. بنابراین معاهده لیسبون ممکن است شکل جدیدی از تروئیکا بین نماینده عالی، رئیس کمیسیون و رئیس شورای اروپا را شکل دهد. اینکه تحت چنین آرایشی، انسجام بین آنها پایدار خواهد ماند، با گذشت زمان مشخص خواهد شد.

معاهدات موجود خواهان تعیین کمیسیونرهایی که فعالیت خارجی دارند درکنار نماینده عالی نیستند. به احتمال زیاد کمیسیونری برای تجارت، توسعه و کمک‌های انسان‌دوستانه و گسترش اتحادیه اروپا به کار خود ادامه خواهد داد. درعوض سیاست همسایگی اروپا در حوزه مسئولیت‌های نماینده عالی قرار خواهد گرفت.[۱۲۲] سه کمیسیونر خارجی باقی‌مانده ـ و دیگر کمیسیونرهای مرتبط با ابعاد خارجی سیاست‌های جامعه ـ توسط نماینده عالی که معاون رئیس کمیسیون نیز هست، هماهنگ خواهند شد. اینکه چگونه چنین آرایشی کارآمد خواهد بود تنها به اشخاص دخیل در موضوع مربوط نمی‌شود بلکه تا حد زیادی به نحوه تعامل خود رئیس کمیسیون بستگی خواهد داشت. در نگاه نخست، نماینده عالی ضمن اینکه از کمیسیونرها دارای جایگاه بالاتری

است؛[1] اما قدرت حقوقی بر روی آنها ندارد.[۱۲۳] بااین‌وجود، جایگاه سیاسی نماینده عالی از کمیسیونرها بالاتر بوده و این امر هماهنگی مؤثر ازسوی آن را ممکن می‌سازد.[۱۲۴] به‌هرحال نماینده عالی مجبور است که روابط خوبی با همکاران کمیسیونر خود داشته باشد. در پایان اینکه بیش از هرچیز او به حمایت کمیسیونرها در موضوعات مرتبط با جامعه اروپایی یعنی جایی که تصمیمات کلی براساس رأی اکثریت اتخاذ می‌شود، نیاز خواهد داشت.

شورای امور خارجی موظف به توسعه اقدام خارجی اتحادیه براساس خط‌مشی‌های استراتژیک تعیین‌شده ازسوی شورای اروپا و تضمین انسجام اقدام خارجی است.[۱۲۵] این کار، شورای مذکور را به بازیگر اصلی سیاست خارجی اروپا تبدیل خواهد کرد. قدرت و تأثیرگذاری واقعی نماینده عالی هم بیش از هرچیز به‌میزان اعتماد وزرای خارجه حاضر در این شورا به او بستگی خواهد داشت. ریاست نماینده عالی بر شورا به او فرصت زیادی خواهد داد تا شاکله کار شورا را تعیین کند. با این وجود، این شورای امور خارجی است (درکنار رئیس شورای اروپا، رئیس کمیسیون و مجمع کمیسیون[2]) که نماینده عالی باید بیشترین هماهنگی را با آن داشته باشد.[۱۲۶] شورای مذکور طرف صحبت اصلی نماینده عالی است. از همه مهم‌تر اینکه، نماینده عالی بسیاری از وظایف خود را تحت قیمومیت شورای امور خارجی انجام خواهد داد و در

1. Primus Inter Pares
2. Commission College

موضوعات مرتبط با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک به منابع کشورهای عضو وابسته خواهد بود.[۱۲۷] بنابراین رابطه نزدیک و مبتنی‌بر اعتماد بین نماینده عالی و وزرای امور خارجه کشورهای عضو شرط اصلی تأثیرگذاری نماینده عالی خواهد بود.[۱۲۸]

۲ـ۴. سرویس خارجی

۲ـ۴ـ۱. یک سرویس جدید

تأسیس دفتر جدید نماینده عالی با تأسیس سرویس جدید برای کمک به وی همراه خواهد بود. درواقع سرویس اقدام خارجی ابزاری کلیدی برای نماینده عالی درراستای انجام کامل وظایفش است. اگرچه سرویس اقدام خارجی به شکل اساسی، سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا را تغییر خواهد داد؛ اما معاهده لیسبون درباره آن توضیحات مبسوطی ارائه نداده است. درحقیقت تنها یک پاراگراف واحد در ارتباط با آن وجود دارد. طبق بند (۳) ۲۷ معاهده مذکور، سرویس اقدام خارجی باید همکاری نزدیکی با سرویس‌های دیپلماتیک ملی داشته باشد و مقاماتی را از بخش‌های مرتبط دبیرخانه شورا، کمیسیون و کشورهای عضو شامل شود. سازمان و عملکرد این نهاد باید توسط شورا و به اتفاق آرا بنابه پیشنهاد نماینده عالی تعیین و تصویب شود. کمیسیون باید با سازمان و عملکرد مذکور موافقت کند و پارلمان اروپا نیز باید طرف مشورت قرار گیرد.

بنابراین در آینده باید حوزه، وضعیت سازمانی، آیین‌نامه‌های سازمانی و ساختار داخلی سرویس اقدام خارجی تعیین شود. علاوه‌براین، معاهده

لیسبون به این سؤال که آیا هیئت‌های نمایندگی جدید اتحادیه باید در سرویس اقدام خارجی ادغام شوند یا نه، پاسخی نداده است. با وجود این به دو نکته می‌توان اشاره کرد؛ نخست اینکه، وظایف اصلی سرویس اقدام خارجی به‌واسطه عملکردها و توانایی‌های نماینده عالی مشخص می‌شود و به آنچه قبلاً بحث شد مرتبط است، دوم اینکه، مهم‌ترین ویژگی سرویس اقدام خارجی «ماهیت شورایی ـ کمیسیونی»[1] آن خواهد بود. ازآنجاکه نماینده عالی، نماینده شورا و کمیسیون در آن واحد است، سرویس اقدام خارجی نیز هم در سیاست خارجی و امنیتی مشترک و هم در مسائل مرتبط با کمیسیون حضور چشمگیری خواهد داشت.

۲ـ۴ـ۲. حوزه عمل

سرویس اقدام خارجی نمی‌تواند سازمانی سرهم‌بندی شده باشد. این سرویس از یکپارچه کردن واحدهای اجرایی فعلی کمیسیون و دبیرخانه شورا به‌وجود خواهد آمد. اینکه چه واحدهایی باید به سرویس جدید منتقل شوند، اهمیت سیاسی بسیاری دارد و برای قدرت و ویژگی سرویس در آینده حیاتی است. به همین شکل، ساختار سرویس اقدام خارجی، نقش آتی کمیسیون و دبیرخانه شورا را در آینده درزمینهٔ روابط خارجی مشخص خواهد کرد. ازاین‌رو تعجب‌آور نیست که موضوع بین بازیگران سازمانی در بروکسل بسیار بحث‌برانگیز است. موضوع برای

---

1. Inter-pillar Nature

کشورهای عضو نیز بحث‌برانگیز است چراکه سرویس اقدام خارجی سیاست خارجی اتحادیه اروپا را به‌طور کلی تقویت خواهد کرد و بر روی سرویس‌های دیپلماتیک ملی تأثیر خواهد گذاشت.

سرویس اقدام خارجی به نماینده عالی در تمام کارکردهایش به‌عنوان معاون رئیس کمیسیون، رئیس شورای امور خارجی و چهره خارجی اتحادیه کمک خواهد کرد.(۱۲۹) این بدین معناست که سرویس مذکور باید هماهنگی، برنامه‌ریزی، تعیین دستور کار، نظارت بر جمع‌آوری اطلاعات جاسوسی، تحلیل، مدیریت بحران، نمایندگی، مذاکره و حتی اجرای برنامه‌ها را انجام دهد.

با وجود گستردگی مسئولیت‌های سرویس اقدام خارجی، حوزه سیاسی و سازمانی آن دقیق مشخص نشده است. یکی از راه‌حل‌های حداقلی این کار تخصیص بخش‌هایی از «مدیریت کل سیاسی - نظامی و خارجی»[1] دبیرخانه شورا و «واحد سیاسی»[2] آن و بخش‌هایی از «مدیریت کل روابط خارجی»[3] کمیسیون به سرویس اقدام خارجی است. راه‌حل حداکثری این کار نیز تخصیص هیئت‌های نمایندگی جدید اتحادیه و تمامی مدیریت‌های کل خارجی کمیسیون نظیر روابط خارجی، تجارت، توسعه، کمک اروپا،[4] کمک‌های بشردوستانه و گسترش اتحادیه اروپا به سرویس اقدام خارجی است. علاوه بر این، می‌توان از دبیرخانه شورا

1. The Directorate-general for external and politico-military Affairs (DGE)
2. Policy Unit
3. The Directorate-general for external Relations (DG RELEX)
4. Europe Aid

به غیر از موارد مذکور، مرکز وضعیت و ستاد نظامی اتحادیه اروپا[1] را به سرویس اقدام خارجی اضافه کرد.(۱۳۰)

به‌نظر نمی‌رسد که هیچ‌یک از راه‌حل‌های فوق مورد پذیرش قرار گیرد. یک سرویس اقدام خارجی بسیار کوچک نمی‌تواند به‌عنوان ابزار مشترک کمیسیون و شورا به وظایف خود عمل کند و دراین‌صورت هدف اصلی معاهده لیسبون محقق نخواهد شد. ازسوی‌دیگر بسیاری از بازیگران از تأسیس یک سرویس اقدام خارجی بزرگ و قوی نگران هستند. کمیسیون نگران ازدست‌دادن بخش عمده‌ای از تسلط خود بر اقدام و فعالیت خارجی است. برخی از کشورهای عضو نیز به‌دلیل ندانستن جایگاه سرویس اقدام خارجی یعنی نزدیکی آن به کمیسیون یا شورا، به آن با شک و تردید می‌نگرند.

اگرچه تصمیمات نهایی درباره سرویس اقدام خارجی تا پایان سال ۲۰۰۸ گرفته نخواهد شد؛ اما سرویس جدید درحال‌حاضر تا حدودی شکل خود را یافته است.(۱۳۱) اصلاحات دراین‌زمینه برمبنای اصل «تک‌میز»[2] صورت خواهد گرفت، یعنی اینکه هرگز نباید دو میز جغرافیایی یا کارکردی در یک سرویس اتحادیه اروپا (سرویس اقدام خارجی، کمیسیون و دبیرخانه شورا) تشکیل شود. درصورت لزوم، دیگر سرویس‌ها باید از میزی استفاده کنند که توسط سرویس مربوطه ایجاد شده است. در ارتباط با سرویس اقدام خارجی، تفاهم گسترده‌ای وجود دارد که این

1. The EU Military Staff (EUMS)
2. Single Desk Principle

سرویس تمام سرویس‌های مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک (و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک) و تمام میزهای جغرافیایی و موضوعی آنها را (مرتبط با حقوق بشر، مبارزه با تروریسم، منع گسترش و روابط با سازمان ملل) دربر گیرد.

به بیان دقیق‌تر، احتمال دارد که تمام میزهای جغرافیایی (سیاسی) کمیسیون به سرویس اقدام خارجی منتقل شود و این یعنی میزهای مدیریت کل روابط خارجی کمیسیون، مدیریت کل کمیسیون برای توسعه[۱] ـ یعنی جایی که تمام میزهای (سیاسی) آفریقا در آن قرار دارند ـ و مدیریت کل کمیسیون برای گسترش اتحادیه اروپا.[۱۳۲] علاوه بر این، قسمت عمده واحدهای باقی‌مانده مدیریت کل روابط خارجی کمیسیون به‌خصوص میزهای سیاست امنیتی و خارجی مشترک و دیگر میزهای موضوعی ازجمله میز سرویس خارجی به سرویس اقدام خارجی جدید منتقل خواهند شد. با وجود این، ممکن است کمیسیون برخی از واحدهای کاملاً اجرایی و فنی خود را حفظ کند تا بار کاری زیادی به سرویس اقدام خارجی تحمیل نشود. از سوی دیگر به احتمال زیاد تمام بخش‌های باقی‌مانده اقدام خارجی در کمیسیون، به شکل مجزا باقی خواهند ماند بخش‌هایی چون تجارت، توسعه، کمک اروپا، کمک‌های بشردوستانه و گسترش اتحادیه. درصورت تحقق چنین سناریویی، این وظیفه سرویس اقدام خارجی جدید خواهد بود که باید به سیاست

---

1. DG Development

همسایگی اتحادیه اروپا بپردازد.[۱۳۳]

از دبیرخانه شورا هم، مدیریت کل امور سیاسی ـ نظامی و خارجی، واحد سیاسی و کلیه کارکنان نمایندگی‌های ویژه به سرویس اقدام خارجی جدید منتقل خواهند شد. تنها واحدهایی از دبیرخانه که در ارتباط با مسائل گسترش اتحادیه اروپا، تجارت و توسعه هستند، احتمالاً در حوزه اختیار آن باقی خواهند ماند. تا به امروز درباره ستاد نظامی اتحادیه اروپا و مرکز وضعیت که در حوزه امنیت داخلی اتحادیه فعال است، توافقی حاصل نشده است. در ارتباط با ستاد نظامی اتحادیه اروپا برخی اعضا درباره گسترش بسیار شدید ابعاد نظامی و غیرنظامی سیاست خارجی اتحادیه اروپا و نیز وضعیت پرسنل ستاد نگرانی‌هایی دارند. بااین‌وجود، امکان الحاق ستاد مذکور به سرویس اقدام خارجی جدید بیش از مرکز وضعیت است. درغیراین‌صورت ستاد نظامی اتحادیه اروپا حداقل به شکل غیرمستقیم در حوزه اختیار نماینده عالی قرار خواهد گرفت.[۱۳۴]

حوزه کاری سرویس اقدام خارجی منابع و مسئولیت‌های بیشتری را شامل خواهد شد.[۱۳۵] از همه مهم‌تر اینکه ممکن است هیئت‌های نمایندگی آتی اتحادیه طی یک روند تدریجی و با گذشت زمان در این سرویس ادغام شوند.[۱۳۶] همچنین ممکن است سرویس مذکور به‌جز نماینده عالی به رئیس شورا و کمیسیون نیز درزمینهٔ مسئولیت‌های آنها خدماتی را ارائه دهد. البته درباره تأثیرگذاری و انسجام چنین کاری بحث‌های زیادی وجود دارد. سرویس اقدام خارجی احتمالاً به هیئت‌های نمایندگی ویژه نیز کمک خواهد کرد. درنهایت اینکه سرویس اقدام

خارجی ممکن است در رأس کارگروه‌های سیاست خارجی شورا قرار گیرد. با وجود این، باید گفت که درزمینهٔ حوزه مسئولیت سرویس اقدام خارجی بین اعضا توافقی وجود ندارد. به احتمال زیاد سرویس مذکور ریاست بخش‌هایی را که کاملاً با سیاست خارجی و امنیتی مشترک سر و کار دارند یا به شکل مستقیم با کمیته سیاسی و امنیتی ـ که نماینده‌ای ازسوی سرویس به ریاست آن خواهد رسید ـ در ارتباط هستند، برعهده گیرد. دیگر کارگروه‌های اقدام خارجی ـ که با موضوعات جامعه اروپا نظیر تجارت یا توسعه سروکار دارند و از اختیارات افقی یا ترکیبی سود می‌برند ـ تحت اختیار ریاست دوره‌ای اتحادیه خواهند ماند. البته این کار نتیجه تلاش‌هایی است که سعی می‌کند نقش چشمگیری را برای رئیس اتحادیه درزمینهٔ سیاست خارجی فراهم سازد.

۲ـ۴ـ۳. وضعیت سازمانی و محل

معاهده لیسبون محل سازمانی سرویس اقدام خارجی و وضعیت آن را مشخص نساخته است. کمیسیون اروپا خواستار این است که سرویس مذکور تا حد ممکن در حیطه اختیار آن باشد. درحالی‌که بسیاری از کشورهای عضو به‌دنبال راه‌حلی هستند که سرویس مذکور بیشتر به ساختارهای شورا نزدیک شود. به‌طورکلی چهار گزینه دراین‌زمینه وجود دارد: سرویس می‌تواند در کمیسیون ادغام و به ساختارهای شورا اضافه شود، یا اینکه می‌تواند با پیوندهای قوی‌ای که دو زیرمجموعه را به هم متصل می‌سازند، ازنظر اجرایی و اداری هم زیر نظر کمیسیون و هم

زیر نظر شورا باشد. درنهایت اینکه، سرویس اقدام خارجی می‌تواند یک نهاد تازه‌تأسیس و ازنظر سازمانی از ساختارهای کمیسیون و شورا مستقل باشد.(۱۳۷)

تفاهمی زودهنگام دراین‌زمینه به‌دست آمده که تأسیس یک نهاد جدید، ازنظر سیاسی عملی است.(۱۳۸) بااین‌وجود، بسیاری از بازیگران تصویر واضحی از چگونگی چنین راه‌حلی در ذهن ندارند. یکی از الگوهایی که برای این کار این روزها زیاد به آن اشاره می‌شود، «آژانس‌های اروپایی»[1] است.(۱۳۹) متأسفانه چنین الگویی اطلاعات زیادی به‌دست نمی‌دهد. درحقیقت هیچ آژانس اروپایی نظیر سرویس اقدام خارجی وجود ندارد و تنها دوگونه آژانس، یکی آژانس‌های کمیسیون (نظیر آژانس محیط زیست اروپا) و دیگری آژانس‌های سیاست امنیتی و خارجی مشترک (نظیر آژانس دفاع اروپا) فعال هستند. علاوه‌براین، هیچ‌گونه تعریف معتبری درباره اینکه یک آژانس چیست نه در معاهدات و نه در جای دیگر به‌چشم نمی‌خورد و هر آژانس اتحادیه اروپا به‌واسطهٔ قانونی تأسیس شده و متناسب با نیازهای موجود شکل و سازمان یافته است. جدا از این مسئله، هیچ‌یک از آژانس‌های موجود نمی‌توانند الگویی برای سرویس اقدام خارجی باشند؛ نخست اینکه، سرویس مذکور اختیارات و پرسنل به‌مراتب بیشتری از آژانس‌های موجود خواهد داشت و دوم اینکه، ساختارهای سازمانی حاکم در آژانس‌های اروپایی ـ یعنی تقسیم قدرت

1.European Agencies

بین یک هیئت‌مدیره و مدیر اجرایی و در بعضی مواقع یک یا چند کمیته علمی و فنی درکنار آنها ـ به‌سختی قابلیت پیاده‌سازی در سرویس اقدام خارجی را دارند.[۱۴۰]

بنابراین، سرویس اقدام خارجی نهادی جدید خواهد بود که بیشتر از آژانس‌های کمیسیون از کمیسیون استقلال خواهد داشت و به‌اندازه آژانس‌های سیاست امنیتی و خارجی مشترک به شورا و کشورهای عضو نزدیک نخواهد بود. باوجوداین، اینکه سرویس مذکور به یک فاصله از کمیسیون و شورا قرار خواهد داشت، مشخص نیست. کمیسیون خواهان ارتباط هرچه بیشتر با سرویس اقدام خارجی است و این نوع ارتباط را لازمهٔ موفقیت آن در هماهنگی اقدام خارجی ـ که بخش زیادی از آن همچنان تحت کنترل کمیسیون خواهد ماند ـ با ابعاد خارجی سیاست‌های داخلی می‌داند. ازسوی‌دیگر بسیاری از کشورهای عضو براین‌باورند که ماهیت سیاست امنیتی و خارجی مشترک اروپا ـ که وظیفه اصلی سرویس اقدام خارجی دراینزمینه است ـ به‌گونه‌ای است که مانع پیوندهای نزدیک‌تر با کمیسیون و ایجاب‌کننده پیوندهای نزدیک‌تر با شوراست.[۱۴۱] در پایان اینکه، سرویس اقدام خارجی مجبور خواهد بود تا هم با سرویس‌های کمیسیون، هم با اعضای شورا و دبیرخانه آن، هم در سطح سیاسی و هم در سطح اداری روابط نزدیکی داشته باشد. به‌همین‌خاطر نحوه ترکیب کارکنان سرویس اقدام خارجی، پیش‌شرط خوبی برای یافتن تنظیمات عملی به‌نظر می‌رسد.

به‌هرحال وضعیت سازمانی سرویس اقدام خارجی باید منطبق بر

شرایطی باشد که درباره آنها توافق گسترده‌ای وجود دارد. نخست اینکه، سرویس مذکور به میزان مشخصی از استقلال بودجه‌ای نیاز دارد. دوم اینکه، این سرویس باید بتواند قدرت انتصاب داشته باشد و نماینده عالی بتواند کارکنان خود را تعیین کند. سوم اینکه، سرویس اقدام خارجی باید شخصیت حقوقی اجرایی داشته باشد تا بتواند به‌عنوان مثال قراردادی را نهایی کند.(۱۴۲) درکنار تمام موارد فوق، پارلمان اروپا خواستار ترتیبی است که بتواند نظارت پارلمانی کافی را تضمین کند.(۱۴۳)

۲ـ۴ـ۴. ترکیب کارکنان

طبق معاهده لیسبون، کارکنان سرویس اقدام خارجی باید از بخش‌های مرتبط در دبیرخانه شورا و کمیسیون و همچنین سرویس‌های دیپلماتیک ملی کشورهای عضو تأمین شود.(۱۴۴) همچنین طبق این معاهده سهم هزینه نهاد مذکور ازنظر کارکنان در سرویس اقدام خارجی یکی است. با وجود این، به‌نظر می‌رسد که توزیع سمت‌ها حداقل در آغاز کار بسیار سخت باشد.

در سطح دفاتر اصلی، کمیسیون درحال‌حاضر، ۷۵۰ نفر را در مدیریت کل روابط خارجی در استخدام خود دارد(۱۴۵) و دبیرخانه شورا نیز ۳۹۰ نفر را درزمینهٔ روابط خارجی (از این تعداد ۲۱۵ نفر ازسوی کشورهای عضو فرستاده شده‌اند) به‌کار گماشته است.(۱۴۶) البته دیپلمات‌های ملی همچنان باید استخدام شوند که این کار زمان‌بر خواهد بود. بدون شک وضعیت نیروها در ارتباط با ترکیب هیئت‌های نمایندگی که تمام هزار

نیروی رسمی آن ازسوی کمیسیون مأمور شده‌اند، نامتناسب‌تر است.[۱۴۷] به همین خاطر کشورهای عضو خواهان یک‌سوم سهم کارکنان سرویس خارجی هستند، هرچند به‌نظر می‌رسد در آغاز کار با سهمی کمتر از آنهم راضی شوند. درحقیقت آنها بیشتر خواهان تساوی در تقسیم مناصب هستند تا تساوی در شمار نیروها.[۱۴۸]

به خاطر ابهامات فوق، تخمین اندازه کلی سرویس اقدام خارجی دشوار است. احتمالاً در سطح دفاتر اصلی شمار کارکنان بین هزار تا دو هزار نفر خواهد بود. تخمین شمار کارکنان سرویس اقدام خارجی به‌خاطر ابهامات بیشتر دراین‌زمینه، کاری به‌مراتب دشوارتر است. تخمین‌ها دراین‌باره بیشتر حول‌وحوش چندهزار نفر است. درنهایت اینکه، تقسیم پست‌های ملی بین کشورهای عضو نیز خود معضل مهم دیگری خواهد بود. دراین‌رابطه، احتمال نمی‌رود که سهمیه‌ای رسمی اختصاص یابد؛ اما تلاش خواهد شد تا توازن جغرافیایی رعایت شود.

به غیر از شمار، وضعیت حقوقی کارکنان نیز موضوعی مهم است. برای کشورهای عضو مهم است که دیپلمات‌های آنها جایگاه یکسانی با کارکنان دیگر نهادهای اتحادیه اروپا داشته باشند. بنابراین به‌نظر می‌رسد در این‌باره که دیپلمات‌های ملی نه به‌عنوان کارشناسان ملی اعزامی بلکه بیشتر به‌عنوان کارکنان موقتی استخدام شوند، تفاهم گسترده‌ای وجود دارد. چنین راه‌حلی تضمین می‌کند که این اتحادیه است که حقوق آنها را پرداخت می‌کند. در ارتباط با کمیسیون و دبیرخانه شورا، کارکنان آنها می‌توانند به سرویس اقدام خارجی اعزام یا منتقل شوند؛ اما این تنها

دبیرخانه شوراست که می‌تواند کارکنان را از تعهداتشان نسبت به سازمان مادرشان آزاد و یکدست‌سازی آنها را میسر سازد.[۱۴۹] از سوی دیگر ایجاد چنین وضعیت یک‌دستی نیازمند متمم‌های پیچیده درزمینهٔ قوانین پرسنلی موجود است. در حالی که استخدام دیپلمات‌های کشورهای عضو به‌عنوان کارکنان موقتی حل‌شده به‌نظر می‌رسد؛ اما وضعیت سازمانی کارکنان همچنان محل سؤال است.

رویه‌های استخدام، چهارچوب‌های کلی آموزشی و رویه‌های چرخش کارکنان کمیسیون از دیگر مسائل حل نشده است. تازه بعد از حل این مسائل فنی (و اغلب سیاسی)، یکی از چالش‌های حیاتی بروز خواهد کرد و آن اینکه سرویس جدید مجبور است فرهنگ مشترکی را برای پیوند دادن کارکنان، با پیشینه‌های حرفه‌ای متفاوت، به‌وجود آورد. بدون شک ایجاد چنین روحیه سازمانی‌ای از عناصر کلیدی موفقیت سرویس اقدام خارجی و سیاست خارجی اتحادیه اروپا خواهد بود.

۲ـ۴ـ۵. هیئت‌های نمایندگی اتحادیه اروپا

هیئت‌های نمایندگی جدید اتحادیه بدون شک از دل هیئت‌های نمایندگی کنونی کمیسیون بیرون خواهند آمد. این هیئت‌ها یکی از بخش‌های سازنده سرویس اقدام خارجی خواهند بود. اگرچه معاهدات نحوه ادغام هیئت‌های مذکور در سرویس اقدام خارجی را به‌روشنی مشخص نکرده‌اند؛ اما ناظران آن را ادغامی طبیعی دانسته و به‌نظر می‌رسد که از سال ۲۰۰۵ دراین‌زمینه توافق وجود دارد. البته این امر بدین معنا

نیست که تمام کارکنان هیئت‌ها، عضو سرویس اقدام خارجی خواهند شد. همانند سفارتخانه‌های ملی، دیگر بخش‌ها نیز می‌توانند براساس نیازهای محلی، نفراتی را به هیئت‌های نمایندگی اعزام کنند. این مسئله بیش از همه به مدیریت کل اقدام خارجی کمیسیون و البته در مواردی به دبیرخانه شورا یا پارلمان اروپا مربوط می‌شود. درواقع، هیئت‌های نمایندگی به احتمال زیاد در مواردی چون موضوعات تجاری و نیز مدیریت کمک مالی بیش از همه به کارکنان هیئت‌های کمیسیون وابسته خواهند بود - هرچند هر دو موضوع مذکور همچنان درزمرهٔ مسئولیت‌های اصلی اکثر هیئت‌های نمایندگی اتحادیه اروپا باقی خواهند ماند. باوجوداین، نمایندگی اتحادیه و گزارش‌دهی سیاسی توسط سرویس اقدام خارجی انجام خواهد شد. به‌همین‌شکل، انتظار می‌رود که رئیس هیئت از سرویس اقدام خارجی انتخاب شود. اگرچه به این سؤال که نحوه گردش کارکنان سرویس اقدام خارجی بین دفاتر اصلی و هیئت‌های نمایندگی چگونه خواهد بود هنوز پاسخ داده نشده؛ اما برخی از آشکال چنین گردشی درحال‌حاضر مشخص شده است.(۱۵۰)

گفته می‌شود که هیئت‌های نمایندگی اتحادیه نخواهند توانست در سطح جهانی وظایف خود را انجام دهند. برخلاف این گفته، درحال‌حاضر اغلب هیئت‌ها درحال شکل‌گیری و سازماندهی هستند و درنتیجه مجبور به انجام وظایف دیگر نخواهند شد. درحقیقت کشورهای عضو آماده نیستند که مسئولیت کامل سیاست امنیتی و خارجی مشترک اروپا را تازمانی‌که پرسنل کنونی کمیسیون توسط دیپلمات‌های کشورهای عضو

تکمیل نشود ـ ازجمله در سطح ریاست هیئت که انتصاب آن بیشتر سیاسی است ـ به هیئت‌های نمایندگی واگذار کنند. بنابراین بهتر است که در طول یک دوره ابتدایی، هیئت‌های نمایندگی تام‌الاختیار اتحادیه به‌عنوان نمایندگی‌های آزمایشی درکنار هیئت‌های قدیمی کمیسیون فعالیت کنند.

دیدگاه‌ها درباره حوزه دقیق مسئولیت‌های هیئت‌های نمایندگی اتحادیه متفاوت است. این هیئت‌ها ممکن است بعد از تأسیس، کلیه وظایف فعلی سفارت کشوری که ریاست اتحادیه را در دست دارد، برعهده گیرند. دراین‌صورت نمایندگی اروپا در کشور یا نهاد طرف سوم در سطح دفاتر اصلی به مأموریت خود خواهد پرداخت. چنین کاری آشکارا موضع اتحادیه اروپا در مقابل کشورهای طرف ثالث را تقویت و کمک می‌کند تا اتحادیه با صدای واحدی در عرصهٔ بین‌المللی ظاهر شود. باوجوداین، چنین راه‌حلی ممکن است با مخالفت دیپلمات‌های ملی مواجه شود. چراکه چنین ترتیبی بدین معناست که هیئت‌های نمایندگی هماهنگی سفارتخانه‌های ملی اتحادیه را در دست خواهند گرفت. علاوه‌براین، وجود هیئت‌های نمایندگی بسیار قوی اروپایی ممکن است به رقابت ناخواسته و نامطلوب بینجامد.

به همین شکل، اینکه هیئت‌های نمایندگی باید مسئولیت صدور ویزای شنگن و ارائه خدمات کنسولی را برعهده گیرند، مسئله‌ای حل‌نشده باقی‌مانده است. هر دو مسئولیت فوق توسط کشورهای کوچک یا متوسط عضو که شبکه‌های دیپلماتیک و کنسولی محدودی دارند، انجام می‌شود. البته برخی از اعضا مخالف انجام این کار هستند. یکی از راه‌حل‌های

ممکن این است که هر کشور عضو، تصمیم بگیرد که چه اختیاراتی را به هیئت‌های نمایندگی در ارتباط با شهروندانش در هر کشوری تفویض خواهد کرد. به‌هرحال، هیئت‌های نمایندگی اتحادیه، منابع دیپلماتیک آن را گسترش خواهند داد. آنها به فعالیت‌هایی چون نظارت، گزارش‌دهی، تحلیل و نمایندگی کمک خواهند کرد و توانایی اتحادیه را در تأثیرگذاری بر سازمان‌های بین‌المللی و طرف‌های ثالث افزایش خواهند داد. بنابراین هیئت‌های مذکور ابزار مهمی برای نماینده عالی خواهند بود. آنها همچنین منافعی را برای کشورهای عضو به‌همراه خواهند داشت. حداقل اینکه این کشورها به بخش‌هایی از خدمات هیئت‌ها دسترسی خواهند داشت و منافع آنها اگر با صدای واحد اروپایی بیان شود بهتر می‌تواند شنیده و پیگیری شود. ازاین‌رو می‌توان پیش‌بینی کرد که کشورهای کوچک و متوسط عضو اتحادیه خواستار ایجاد سفارتخانه‌های قوی ازسوی اتحادیه اروپا شوند. البته کشورهای بزرگ‌تر نیز ممکن است به‌خاطر منابع ملی محدود خواهان استفاده از این فرصت شوند.

۳. بعد از معاهده لیسبون: پیامدهای احتمالی

معاهده لیسبون نظام سیاست خارجی اتحادیه اروپا را دچار تغییرات اساسی خواهد کرد؛ اما این تغییرات چگونه روند سیاست‌گذاری و نتایج روزانه آن را تحت تأثیر قرار خواهد داد؟ در این بخش براساس پیش‌فرض‌های نظری مطرح‌شده در مقدمه، پیامدهای کوتاه و بلندمدت اصلاحات ارزیابی می‌شود. دراین‌ارتباط، نخست تأثیر نوآوری‌ها در رفع

نواقص گفته‌شده بررسی می‌گردد (۳ــ۱). سپس مفاهیم اروپایی‌سازی (۳ـ۲) و بروکسل‌سازی (۳ـ۳) در چهارچوب تغییرات مذکور تحلیل و درنهایت به مشکلات جدید و مسائل حل‌نشده پرداخته می‌شود(۳ـ۴).

۳ـ۱. بیان نواقص

۳ـ۱ـ۱. ساختارهای داخلی تقویت‌شده

در بخش اول این پژوهش، چهار ضعف کلی سازمانی اتحادیه درزمینهٔ ساختارهای داخلی حاکم بر فعالیت خارجی آن شناسایی شد؛ انسجام متزلزل، پراکندگی منابع، فرایندهای ضعیف تصمیم‌گیری و فقدان رهبری. معاهده لیسبون تا چه حدی به بیان نواقص خواهد پرداخت؟ در ادامه به این سؤال پاسخ داده می‌شود.

بدون شک نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی انسجام و تأثیرگذاری فعالیت خارجی اتحادیه را تقویت خواهند کرد. آنها به تشتت بین کمیسیون و شورا پایان خواهند داد و توانایی‌های آنان را یکپارچه خواهند کرد. «اصل تک‌میز» از دوباره‌کاری‌ها خواهد کاست و شفاف‌سازی و متمرکز کردن مسئولیت‌ها باعث کاهش تداخل‌های بین شورا و کمیسیون به‌عنوان مثال درزمینهٔ مدیریت بحران خواهد شد. درنتیجه، احتمال رقابت و کشمکش بر سر قدرت درزمینهٔ سیاست خارجی کاهش یافته و زمان لازم برای ایجاد هماهنگی درون‌سازمانی کمتر می‌شود. درعین‌حال توانایی اتحادیه درزمینهٔ بهبود هماهنگی سیاسی کلی افزایش می‌یابد. درحقیقت نماینده عالی به‌عنوان رئیس دائمی شورای امور خارجی

و معاون کمیسیون در وضعیت مناسبی برای تضمین انسجام اقدام خارجی اتحادیه ـ هم در ارتباط با سیاست‌های کمیسیون و هم در ارتباط با سیاست خارجی کشورهای عضو ـ قرار خواهند گرفت.

البته باید منتظر ماند و دید که تا چه حد، دیگر کمیسیونرهای مرتبط با اقدام خارجی در عمل چنین هماهنگی‌ای را ازسوی یکی از اعضای مجمع کمیسیون خواهند پذیرفت. درحقیقت معاهدات هیچ‌گونه ابزار عینی یا حداقل اجرایی را دراختیار نماینده عالی در مقابل دیگر کمیسیونرها قرار نداده‌اند و اینکه نماینده عالی بتواند انسجام مذکور را تضمین کند به افراد درگیر در فرایند کاری بستگی خواهد داشت.

معاهده لیسبون منابع سیاست خارجی اتحادیه اروپا را در قالب سرویس اقدام خارجی گردآورده و دراختیار رئیس سیاست خارجی یا همان نماینده عالی قرار خواهد داد. این کار به وضعیت نامتناسب توزیع دارایی‌ها بین کمیسیون و شورا و دوباره‌کاری‌های موجود پایان خواهد داد. بنابراین نماینده عالی تمام منابع سیاست خارجی موجود در سطح اتحادیه را دراختیار خواهد داشت و سرویس اقدام خارجی به یک مرکز تحلیل‌گر قوی تبدیل خواهد شد. علاوه‌براین، جایگاه نماینده عالی به‌عنوان معاون کمیسیون توانایی اتحادیه را در اتخاذ رویکردی جامع در امور بین‌المللی افزایش خواهد داد و ابزارهای دیپلماتیک و اقتصادی را یکجا گرد خواهد آورد. متمرکز کردن منابع باعث تقویت جایگاه اجرایی نماینده عالی از یک‌سو و اعتبار آن در خارج ازسوی‌دیگر می‌شود.

بااین‌وجود، اراده نماینده عالی همچنان به اراده سیاسی کشورهای

عضو بستگی خواهد داشت. به‌هرحال این شوراست که قدرت را به‌خصوص درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی مشترک در دست دارد و درباره مواضع مشترک تصمیم می‌گیرد. علاوه‌براین، بسیاری از منابع سیاست خارجی اتحادیه اروپا دراختیار کشورهای عضو قرار دارد. لذا اتحادیه اروپا برای دسترسی به این منابع به‌خصوص ابزارهای نظامی به کشورهای عضو وابسته خواهد ماند.

فرایندهای تصمیم‌گیری درزمینهٔ سیاست خارجی، بدون تغییر باقی خواهند ماند.[۱۵۱] افزایش کم مواردی که شورا بخواهد درباره آنها براساس رأی اکثریت کیفی درزمینهٔ مسائل مرتبط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک عمل کند، تفاوت‌های مهمی را در عمل ایجاد نمی‌کنند. درنتیجه، مانعی اصولی بر سر راه یک سیاست خارجی فعال پیدا شده و فضای کار نماینده عالی محدود می‌شود. علاوه‌براین، هیچ‌نوع مکانیسمی وجود ندارد که به‌وسیله آن بتوان کشورهای عضو را به اجرای تصمیمات سیاست امنیتی و خارجی مشترک اروپا واداشت. لذا کشورهای عضو در عمل قادر خواهند بود در مسائل خارجی و امنیتی اتحادیه مشارکتی نداشته باشند.[۱۵۲] باوجوداین، یک نماینده عالی قوی که ازسوی یک سرویس اقدام خارجی اروپایی پشتیبانی می‌شود، کنار گذاشته شدن خود را از موضوعات امنیتی و سیاست خارجی اتحادیه اروپا بسیار دشوار خواهد ساخت.

نماینده عالی این پتانسیل را خواهد داشت که ضعف رهبری یا فقدان ساختاری آن در اتحادیه اروپا را تعدیل کند. او معاون کمیسیون، رئیس شورای امور خارجی، مذاکره‌کننده اصلی با طرف‌های سوم و رئیس

بزرگ‌ترین سرویس دیپلماتیک اروپا خواهد بود. لذا در موقعیتی ممتاز برای رهبری سیاست خارجی اتحادیه اروپا قرار خواهد گرفت. البته معاهده لیسبون به‌صراحت اعلام داشته که نماینده عالی در ارتباط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک اروپا تنها در چهارچوب محدودیت‌های کاری خود که ازسوی شورا تعیین می‌شود می‌تواند عمل کند. بنابراین از آنجا که اتفاق آرا همچنان به‌عنوان یک اصل باقی خواهد ماند و برخی از اعضا از استقلال خود در سیاست خارجی دفاع خواهند کرد، فضای مانور نماینده عالی محدود باقی خواهد ماند. از این گذشته، نماینده عالی باید به قاعده‌ای برای روابط خود با رئیس شورای اروپا، رئیس کمیسیون اروپا و اعضای مجمع کمیسیون دست یابد. علی‌رغم این محدودیت‌ها، معاهده لیسبون حداقل این پتانسیل را برای نماینده عالی به‌وجود می‌آورد که به یک کارگزار سیاسی تمام‌عیار تبدیل شود. این کار درعوض به اتحادیه اروپا کمک می‌کند تا حداقل در میان‌مدت به یک سیاست خارجی استراتژیک‌تر، فعال‌تر و منسجم‌تر دست یابد.

۳ـ۱ـ۲. نمایندگی خارجی شفاف

چندین نقص و ضعف سازمانی باعث تضعیف نمایندگی اتحادیه اروپا در خارج شده است که سه مورد اصلی آن عبارتند از: نبود تداوم، شمار زیاد بازیگران و فقدان حرفه‌ای‌گری دیپلماتیک. در ادامه پاسخ معاهده لیسبون برای برطرف کردن ضعف‌های مذکور بررسی می‌شود.

انتقال تمام توانایی‌های ریاست دوره‌ای شورا به نماینده عالی یکی از

مهم‌ترین اصلاحات معاهده لیسبون است. این کار سبب تداوم نمایندگی خارجی اتحادیه می‌شود. رئیس جدید سیاست خارجی ازسوی جهان به‌رسمیت شناخته خواهد شد و می‌تواند اعتماد و روابط شخصی پایدار با بازیگران کلیدی ایجاد کند. او یک سیاستمدار عالی‌رتبه خواهد بود[۱۵۳] و توسط یک سرویس دیپلماتیک مؤثر پشتیبانی خواهد شد. درنهایت اینکه اتحادیه اروپا درزمینهٔ تمام سیاست‌های خود در تمام کشورها با یک هیئت نمایندگی دائمی نمایندگی خواهد شد.

معاهده لیسبون با کاهش شمار بازیگران اصلی سیاست خارجی اتحادیه اروپا، به سیاست‌های اتحادیه شفافیت بیشتری خواهد بخشید. از همه مهم‌تر اینکه در سطح وزرا تنها یک نماینده امور خارجی وجود خواهد داشت.[۱۵۴] به‌همین‌شکل در سطح کاری نیز این تنها سرویس اقدام خارجی خواهد بود که به نمایندگی از اتحادیه درزمینهٔ سیاست خارجی به مذاکره با طرف‌های سوم خواهد پرداخت.[۱۵۵] باوجوداین، در رأس اتحادیه دوگانگی همچنان تداوم خواهد یافت. رئیس شورای اروپا همچنان در سطح رؤسای دولت یا کشور، اتحادیه را درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک نمایندگی خواهد کرد. در موضوعات غیر سیاست خارجی و امنیتی مشترک، وظیفه نمایندگی برعهده رئیس کمیسیون خواهد بود. بنابراین تلاش اتحادیه برای داشتن یک نمایندگی خارجی منسجم و یکپارچه‌تر محدود خواهد ماند. باوجوداین، جایگاه نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی به‌عنوان فصل مشترک کمیسیون و شورا، حداقل این وعده را می‌دهد که هماهنگی لازم بین سه بازیگر اصلی

عرصه روابط خارجی اتحادیه اروپا را به‌وجود خواهد آورد. ترکیب سرویس اقدام خارجی، حرفه‌ای‌گری دیپلماتیک اتحادیه را افزایش خواهد داد. سرازیر شدن دیپلمات‌های کشورهای عضو به سرویس مذکور، اتحادیه اروپا را از تجربه دیپلماتیک غنی خواهد کرد و ضعف آن را در این زمینه برطرف خواهد کرد. سرویس خارجی با بهره‌گیری از تجربه‌های کمیسیون و دبیرخانه شورا به‌خوبی پاسخگوی نیازهای اتحادیه به‌عنوان یک بازیگر بین‌المللی هم در سطح دفاتر اصلی و هم در سطح نمایندگی‌ها خواهد بود. باید نشست و دید که چگونه بخش‌های مختلف سرویس مذکور همدیگر را تکمیل خواهند کرد و یک مجموعه مؤثر را به‌وجود خواهند آورد.

۳ـ۲. اروپایی‌سازی[1] سیاست خارجی ملی

نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی تنها بر سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا تأثیر نخواهند گذاشت بلکه کشورهای عضو را نیز تحت تأثیر قرار خواهند داد و به‌عبارت‌بهتر سیاست خارجی ملی آنها را اروپایی خواهند کرد.[۱۵۶] درواقع، حضور قابل ملاحظه نهادهای مؤثر اروپایی در عرصهٔ سیاست خارجی بدون شک اصلاحاتی را در ساختارهای سیاسی و اجرایی ملی ضروری خواهد ساخت. علاوه‌براین، این تطبیق ملی ممکن است توسط یک روند بازسازی هویتی کامل شود. با حضور هرچه بیشتر

---

1. Europeanising

نماینده عالی و سرویس خارجی در عرصه سیاست خارجی اروپا، انتظارات از چنین سیاستی افزایش یافته و خودبه‌خود به محدودسازی گزینه‌های سیاسی ملی و انعطاف بیشتر برای هماهنگی می‌انجامد. این موضوع زمانی اهمیت می‌یابد که بدانیم از این به بعد روند هماهنگی، بیشتر توسط بازیگران اروپایی و نه رؤسای ملی شورا هدایت خواهد شد.

تعامل دائمی دیپلمات‌های ملی با سرویس اقدام خارجی اطمینان خواهد داد که ملاحظات اروپایی در زمان تدوین سیاست‌های ملی بسیار زیاد مدنظر قرار خواهند گرفت. با توجه به سرازیر شدن دیپلمات‌های ملی به سرویس اقدام خارجی، پدیده «مرواده نخبگان»[1] سرعت بسیاری زیادی پیدا خواهد کرد. به‌هرحال این دیپلمات‌ها به‌تناوب به سرویس ملی خارجی خود باز خواهند گشت و شناخت خود را از نقش برجسته اتحادیه به‌عنوان یک بازیگر بین‌المللی و دیدگاه‌های آن به سرویس مذکور تزریق خواهند کرد.

۳ـ۳. بروکسل‌سازی[2] سیاست خارجی اتحادیه اروپا

اصلاحات معاهده لیسبون نه‌تنها سیاست‌های خارجی ملی را اروپایی خواهد کرد بلکه سیاست خارجی اروپا را هم بروکسلی خواهد نمود. واژه «بروکسل‌سازی» دراصل به روند انتقال تمرکز سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا از پایتخت‌های ملی به بروکسل بازمی‌گردد و از آن گرفته

---

1. Elite Socialisation
2. Brusselising

شده است.

به‌عنوان مثال می‌توان از انتقال اختیارات «دبیرخانه دوره‌ای همکاری سیاسی اروپا»[1] به دبیرخانه شورا یا جایگزین شدن کمیته سیاسی توسط کمیته سیاسی و امنیتی متشکل از دیپلمات‌های مستقر در بروکسل، به‌عنوان نمونه‌های بروکسل‌سازی نام برد. چنین تحولاتی نوعی روند جامعه‌پذیری مشترک را با خود به‌همراه دارد که به ایجاد طرز تفکر مشترک و انسجام بیشتر می‌انجامد.(۱۵۷) تأسیس سرویس اقدام خارجی با پرسنلی متشکل از دیپلمات‌های ملی حرکت دیگری دراین‌زمینه است. به‌همین‌ترتیب با جایگزین شدن ریاست دوره‌ای توسط نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی حتی می‌توان شاهد نوعی بروکسل‌سازی جهانی نیز بود. یعنی اینکه هیئت‌های نمایندگی اتحادیه جایگزین سفارتخانه‌های کشور عضوی می‌شوند که ریاست را برعهده دارد. اگرچه چنین تحولی به ترکیب بازیگران دخیل دست نمی‌زند؛ اما به‌خوبی نوعی تغییر درک یا شناخت را با خود به‌همراه دارد. چنین تحولی می‌تواند بر طرز تفکر دیپلمات‌ها تأثیر گذارد و گسترش نمایندگی‌های خارجی مشترک را سرعت بخشد.

۳ـ۴. معضلات جدید و مسائل حل‌نشده

معاهده لیسبون پیشرفت‌های چشمگیری را وعده داده است (نگاه کنید به ۳-۱). باوجوداین، این معاهده برخی از مسائل را حل‌نشده باقی گذاشته و

---

1. Rotating EPC Secreteriat

ممکن است معضلات جدیدی را به‌وجود آورد. مسئله جانبداری نماینده عالی می‌تواند یکی از مهم‌ترین مسائل احتمالی باشد. آیا نماینده عالی بیشتر طرف شورا خواهد بود یا کمیسیون؟ آیا او نماینده شورا در کمیسیون خواهد بود، همان‌گونه که برخی از این امر نگران هستند[۱۵۸] یا اینکه ازسوی هر دو طرف طرد خواهد شد به جای آنکه جذب شود. علاوه‌براین، وضعیت نامناسب و دشوار نماینده عالی بین کمیسیون و شورا، او را نیازمند مهارت‌های بیشتری خواهد کرد. او باید اعتماد هر دو نهاد را جلب کند ـ هم شورا و هم کمیسیون (و حتی پارلمان اروپا) ـــ تا بتواند تأثیرگذار باشد.

به همین شکل رابطه نماینده عالی با رئیس کمیسیون و رئیس شورا چالش برانگیز خواهد بود. آنها باید به‌نوعی تقسیم کار عملی دست یابند و به‌نحوی انسجام نمایندگی خارجی را تضمین کنند. حتی اگر قرار باشد که نماینده عالی نقش رهبری سیاست خارجی اتحادیه و نمایندگی آن را به‌عهده گیرد باز نوع جدیدی تروئیکا تشکیل خواهد شد.

علاوه‌براین، نقش ریاست دوره‌ای همچنان نامشخص است. حداقل در طول یک دوره ابتدایی، ریاست اتحادیه می‌تواند در سیاست خارجی به ایفای نقش بپردازد. بنابراین نماینده عالی مجبور است تا به فرمولی هم برای انطباق با خواست‌های رئیس اتحادیه ازیک‌سو و هم برای پاسخگویی به نیاز شفافیت، تداوم و انسجام هرچه بیشتر ازسوی دیگر دست یابد. دراین‌ارتباط، اتحادیه مجبور خواهد بود تا تنظیمات معقولی برای ریاست کارگروه‌های روابط خارجی شورا پیدا کند. سرانجام اینکه

باید نشست و دید که آیا رقابتی جدید بین کمیته نمایندگان دائمی به ریاست رئیس دوره‌ای اتحادیه و کمیته سیاسی و امنیتی به ریاست نماینده‌ای ازسوی نماینده عالی به‌وجود خواهد آمد یا خیر.

سؤالات پاسخ داده‌نشده دیگری نیز وجود دارند. قبل از همه اینکه کشورهای عضو به نماینده عالی چقدر فضا برای مانور خواهند داد؟ آیا آنها او را مجبور به انجام خواست‌های شورا خواهند کرد؟ یا اینکه او می‌تواند از قدرت برنامه‌ریزی خود بهره گیرد و نوعی سیاست خارجی فعال تدوین کند؟ یا اینکه تضادی جدی درنهایت بین ایجاد تفاهم و پیشبرد یک برنامه فعال به‌وجود خواهد آمد؟ حل بسیاری از این مسائل به مهارت نماینده عالی در جلب اعتماد کشورهای عضو و توانایی او در افزودن ارزشی دوچندان به سیاست خارجی بستگی خواهد داشت. آزادی عمل نماینده عالی بدون شک بسته به موضوع و منطقه مدنظر تغییر خواهد کرد. بااین‌حال به‌طورکلی یک نماینده عالی و یک سرویس اقدام خارجی مؤثر و کارآمد، هردو آگاه از حساسیت‌های ملی، می‌توانند نوعی از کارگزاری سیاسی را به‌وجود آورند که از اجرای صرف تصمیمات شورا فراتر رود.[۱۵۹]

علاوه‌بر مسائل فوق، مسائل دیگری نیز وجود دارند. در بعد مفهومی معلوم نیست که تنظیمات جدید به‌نوعی «بین‌الدول‌گرایی» موضوعات قبلی جامعه اروپایی خواهد انجامید یا به‌نوعی عمومی شدن سیاست امنیتی و خارجی مشترک آن. سؤالات دیگری که بیشتر فنی هستند ـ نظیر اندازه دقیق و حوزه سرویس اقدام خارجی، وضعیت حقوقی کارکنان آن و

فرایندهای چرخش - نیز وجود دارند. در پایان اینکه درباره تأسیس سرویس جدید هنوز تصمیم‌گیری نشده است.

نتیجه‌گیری: شروع دوره جدیدی از سیاست خارجی اتحادیه اروپا؟

ابهامات درباره سیستم سیاست خارجی‌ای که قرار است پس از معاهده لیسبون به‌وجود آید، زیاد است. باوجوداین، برخی از عناصر سازنده این سیستم درحال شکل‌گیری هستند. سرویس اقدام خارجی درحال تبدیل به یک مرکز تحلیلی برای سیاست‌گذاری خارجی اروپایی است و تجربه‌های دو نهاد کمیسیون و شورا را دراین‌زمینه که تا به امروز هریک جداگانه برای خود فعالیت می‌کردند، یکجا گرد خواهد آورد. به چنین تجربه‌ای، تجربه سرویس‌های دیپلماتیک ملی کشورهای عضو نیز اضافه خواهد شد. حوزه دقیق سرویس مذکور همچنان مشخص نشده است، اما بدون شک واحدهای کلیدی دبیرخانه شورا و کمیسیون که برای توسعه یک سیاست خارجی اروپایی مؤثر و منسجم لازمند را دربر خواهد گرفت. با بهره‌گیری از اصل یک میزکاری، دوباره‌کاری در دیگر بخش‌های اجرایی اتحادیه اروپا به حداقل کاهش خواهد یافت. وضعیت حقوقی کارکنان، استخدام آنها و چرخش‌های احتمالی به شکل قطعی مشخص نشده و رابطه دقیق سرویس با هیئت‌های نمایندگی اتحادیه مشخص نیست. باوجوداین، هیئت‌های مذکور بدون شک بخش سازنده سرویس اقدام خارجی خواهند بود. بنابراین دیپلمات‌های اتحادیه اروپا به شبکه جهانی‌ای از هیئت‌های نمایندگی دسترسی خواهند داشت که بسیار شبیه به سفارتخانه‌ها خواهند بود.

وظیفه اصلی سرویس اقدام خارجی پشتیبانی از نماینده عالی در انجام کلیه مسئولیت‌هایش خواهد بود. رئیس جدید و (از همه مهم‌تر) دائمی سیاست خارجی اروپا، سیاست‌گذار، برنامه‌ریز، هماهنگ‌کننده و تفاهم‌ساز خواهد بود. وی اجرای سیاست خارجی اتحادیه را برعهده خواهد داشت و بر مدیریت بحران آن نظارت خواهد کرد. وی نماینده اتحادیه در خارج خواهد بود و به نمایندگی از آن با طرف‌های سوم مذاکره خواهد کرد. بنابراین، نماینده عالی حداقل در سطح وزرا چهره و صدای واحد سیاست خارجی اتحادیه اروپا خواهد بود؛ اما رابطه وی با رئیس شورا و رئیس کمیسیون در عمل چگونه خواهد بود؟ پاسخ به این سؤال بسیار حیاتی است به‌خصوص وقتی مسئله به نمایندگی اتحادیه در سطوح عالی مربوط می‌شود. دیگر مسئله مهم به رابطه نماینده عالی با کمیسیون و شورا بازمی‌گردد. به‌نظر می‌رسد شورا در بسیاری از موارد مسئولیت‌های خود را درزمینهٔ سیاست خارجی حفظ خواهد کرد و به تدوین سیاست مذکور ادامه خواهد داد.

بر این اساس، اصلاحات معاهده لیسبون، سیستم سیاست خارجی اتحادیه اروپا را کاملاً زیرورو نخواهد کرد و فرایندهای تصمیم‌گیری تا حد زیادی بدون تغییر خواهد ماند. بنابراین سیاست‌گذاران خارجی اتحادیه اروپا با نوعی فرادولت‌گرایی خاص به کار خود ادامه خواهند داد. با اروپایی‌سازی سیاست خارجی کشورهای عضو، سیاست خارجی اتحادیه اروپا نیز تقویت خواهد شد. علاوه‌براین، سیاست خارجی اتحادیه اروپا هم افزایش چشمگیر بازیگران برخاسته از بروکسل را تجربه خواهد

کرد.[۱۶۰] ساختار سازمانی جدید به احتمال زیاد تأثیرگذاری، انسجام، شفافیت و کارآمدی اتحادیه اروپا را افزایش خواهد داد. اگر به موارد مذکور، منابع دیپلماتیک فزاینده نیز اضافه شود، اصلاحات معاهده لیسبون اتحادیه اروپا را در تعقیب اهداف حیاتی خود و حضور بیشتر در جهان، قوی‌تر خواهد ساخت.[۱۶۱]

اما این پیشرفت‌ها درنهایت تا کجا ادامه خواهد یافت؟ پاسخ این سؤال در اراده سیاسی آتی کشورهای عضو نهفته است. چراکه گزینه‌های سیاسی آنها با واقعیت سازمانی جدید و استراتژی‌هایی که توسط نهادهای اتحادیه دنبال خواهد شد، محدود خواهد گردید. درحال‌حاضر نتیجه‌گیری دراین‌باره بسیار زود است؛ اما درصورت تحقق شرایط زیر، نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی جدید تأثیرگذار خواهند بود:

نخست اینکه، سه بازیگر اصلی ـ نماینده عالی، رئیس کمیسیون و رئیس شورای اروپا ـ باید همکاری خوبی با هم داشته باشند. اگر رئیس شورا و رئیس کمیسیون از سرویس اقدام خارجی حمایت کنند، بدون تردید چنین همکاری شکل خواهد گرفت.

دوم اینکه، سرویس اقدام خارجی باید نهادی جامع باشد و کلیه مسئولیت‌های کمیسیون و دبیرخانه شورا درزمینهٔ سیاست خارجی را یکجا گرد آورد. البته این امر الزاماً دربرگیرنده دیگر ابعاد اقدام خارجی اتحادیه نخواهد بود. پیرو تحلیل بالا چنین شرطی نیز باید محقق شود.

سوم اینکه، کشورهای عضو باید تا حدی نسبت به سرویس جدید احساس مالکیت داشته باشند و احساس کنند که این سرویس ارزش

ساختارهای دیپلماتیک آنها را دوچندان می‌کند. باوجوداین، جایگاه و وضعیت حقوقی رئیس سرویس اقدام خارجی یا همان نماینده عالی نباید به موضوع سهم‌خواهی نهادهای مرتبط تبدیل شود.

چهارم اینکه، نماینده عالی باید از ظرفیت برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی خود برای پیشبرد یک سیاست خارجی اروپایی فعالانه‌تر و پایدارتر استفاده کنند. البته نماینده عالی به شرطی می‌تواند در این کار موفق باشد که اعتماد کشورهای عضو را به‌دست آورد و به محدودیت‌های قانونی خود توجه داشته باشد. اینکه شرایط مذکور در میان‌مدت محقق شوند، ممکن است. ساختار سازمانی جدید می‌تواند پویایی جدیدی را به‌سمت یک سیاست خارجی یکپارچه‌تر ـ که بتواند با گذشت زمان به انسجام سیاسی بیشتری دست یابد ـ به‌وجود آورد. به‌هرحال اتحادیه اروپا می‌رود که یک رئیس سیاست خارجی و یکی از بزرگ‌ترین سرویس‌های دیپلماتیک اروپایی را دراختیار داشته باشد. این امر به‌خودی‌خود تغییری اساسی در مکانیسم اقدام خارجی اتحادیه ایجاد خواهد کرد؛ اما باید ماند و دید که آیا این تغییرات به شروع دوره جدیدی از سیاست خارجی اتحادیه اروپا می‌انجامند یا نه.

پی‌نوشت‌ها

1. European Council, *Presidency Conclusions*, SN 300/1/01 REV 1, Laeken, 14 and 15 December 2001, par. 3.
2. Sophie Vanhoonacker, 'The Institutional Framework', in Christopher Hill & Michael Smith, *International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 70.
3. John Peterson & Michael Shackleton,'The EU's Institutions: An Overview', in John Peterson & Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 2nd edn., p. 5.
4. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 29-32; and Vanhoonacker (note 4), pp. 68-70.
5. Vanhoonacker, p. 69.
6. Smith, p. 17.

۷. ابعاد خارجی سیاست‌های داخلی اتحادیه که روزبه‌روز بر اهمیت آن افزوده می‌شود را نیز می‌توان جزء اقدام خارجی به‌حساب آورد.

8. Smith, p. 11.
9. *Ibid.*
10. Michael E. Smith, 'Towards a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy', *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, p. 740.
11. Helen Wallace, 'An Institutional Anatomy and Five Policy Modes', in Helen Wallace, William Wallace, and Mark Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 5th edn., p. 87f.
12. Ibid.
13. Ibid., p. 79.
14. Roberto Francia & Miguel Abellán,'Striving for a Common Foreign Policy. A Brief History', in Dieter Mahncke, Alicia Ambos & Christopher Reynolds (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Brussels, Peter Lang,

2004, pp. 117-64.
15. Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, London, Routledge, 2007, p. 204.
16. Brian Crowe, 'Towards a European Foreign Policy', *The Hague Journal of Diplomacy*, no. 1, 2006, pp. 107-14.
17. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Houndsmill, Palgrave, 2005, 2nd edn., pp. 374-405; Cameron, pp. 40-57; and Simon Duke & Sophie Vanhoonacker, 'Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice', *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, no. 2, 2006, pp. 163-82.
18. Ibid.
19. Antonio Missiroli, 'A tale of two pillars – and an arch', in Graham Avery & Antonio Missiroli (eds.), *The EU Foreign Service: How to build a more effective common policy*, EPC Working Paper no. 28, Brussels, European Policy Centre, 2007, pp. 17f.
20. Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 64.
21. David Spence,'The Commission and the Common Foreign and Security Policy', in David Spence (ed.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, pp. 366-73.
22. Simon Nuttall,'Coherence and Consistency', in Christopher Hill & Michael Smith, *International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, esp. pp. 98-103.
23. *ibid.*, esp. pp. 96-98 and 103-106.
24. Missiroli, pp. 11f.; and Michael Smith, 'The Commission and External Relations, in David Spence (ed.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, p. 389.

۲۵. ارقام ازسوی دبیرخانه شورا منتشر شده است.

26. David Spence (ed.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, annex J, p. 558.
27. Spence, pp. 356-95.
28. Ibid., pp. 367 and 379.
29. Spence, pp. 106-8.
30. Crowe, p. 110.
31. See Spence, annex J, p. 558.

32. Cameron, pp. 15f.
33. David Spence, 'The Commission's External Service', in David Spence (ed.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, esp. pp. 406-14.
34. Missiroli, p. 13.

۳۵. این دیدگاه مورد حمایت کمیسیون و مقامات دبیرخانه شوراست.

36. European Council, par. 3.
37. European Convention, *Final Report of Working Group VII on External Action*, CONV 459/02, Brussels, 16 December 2002, part B, para. 2.
38. Missiroli, p. 18.
39. Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 60-62 and 145-164; and Sebastian Kurpas et. al, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brussels, CEPS, EGMONT & EPC, 2007, pp. 123-141.
40. Simon Duke, 'The Convention, the draft Constitution and external relations: effects and implications for the EU and its international role', *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 3, no. 3, 2003, p. 38.

۴۱. مواد کلی درباره اقدام خارجی در ماده پنجم معاهده اتحادیه اروپا آمده است. مواد خاص درباره سیاست امنیتی و خارجی مشترک نیز در بخش دوم از ماده پنجم معاهده اتحادیه اروپا ذکر شده است. معاهده قانون اساسی قرار بود تمام مواد مذکور را در بخش سوم خود گرد آورد.

۴۲. از آنجا که واژه‌ای برای موضوعات مرتبط با جامعه اروپا وضع نشده، این مقاله از «جامعه» استفاده کرده است.

43. Art. 218 TFU.

۴۴. به بخش ۲ـ۴ـ۵ نگاه کنید.

45. Art. 15 (6) TEU.
46. Art. 17 (1) TEU.

۴۷. به بخش ۲ـ۳ـ۴ نگاه کنید.

48. Art. 48 (7) TEU.

49. Art. 31 (2) TEU.

۵۰. قبلاً به‌عنوان سیاست دفاعی و امنیتی اروپا (ESDP) شناخته می‌شد.

51. Art. 43 TEU.
52. Art. 42 (7) TEU and Art. 222 TFU.
53. Art. 44 and 46 TEU.
54. Art. 45 and 41 (3) TEU.

۵۵. همچنین می‌توان در ادامه به تجارت خدمات فرهنگی، صوتی تصویری، آموزشی، اجتماعی، بهداشتی و غیره اشاره کرد.

56. Art. 207 TFU and Sophie Meunier & Kalypso Nicolaïdis,'The European Union as Trade Power', in Christopher Hill & Michael Smith, *International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 252-54.
57. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States [IGC], 'Final Act (2007/C 306/02)', *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, p. 255 (declaration 15). See also European Council, *Presidency Conclusions,* 16616/1/07 REV 1, Brussels, 14 December 2007, par. 4.
58. This procedure was agreed during the Lisbon IGC. See IGC, p. 254 (declaration 12).

۵۹. در ارتباط با نماینده عالی فراملی، پارلمان تنها طرف مشورت خواهد بود. درحالیکه بعد از پاییز ۲۰۰۹، نماینده عالی باید به تأیید پارلمان اروپا برسد.

۶۰. گفتگو با سه نماینده دائمی.

۶۱. به نقل از نمایندگان دائمی.

۶۲. تصویری که در این پاراگراف و پاراگراف‌های بعدی تصویر شده، حاصل گفتگوهایی است که با نمایندگان دائمی، دبیرخانه شورا و مقامات کمیسیون صورت گرفته است.

۶۳. با توجه به اینکه بودجه سال ۲۰۰۹ باید در نیمه سال ۲۰۰۸ بحث و بررسی و تعیین شود، تصمیم‌گیری‌ها تا حدودی در همین زمان صورت

خواهد گرفت.

64. Council of the European Union, *Progress Report: European External Action Service*, 9956/05, Brussels, 9 June 2005.
65. House of Commons Foreign Affairs Committee, *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty: Third Report of Session 2007-08*, London, 16 January 2008, par. 185; and Benita Ferrero-Waldner, *The European Union and its place in the world – the current agenda*, SPEECH/08/182, Bruges, 7 April 2008, p. 3.
66. Art. 18 TEU.
67. Art. 18 (4) TEU.
68. Art. 18 (1) and 17 (6-8) TEU.

۶۹. به‌شکل رسمی چنین رأیی وظایف مرتبط با کمیسیون نماینده عالی را تحت تأثیر قرار می‌هد و او به کار خود در ارتباط با سیاست امنیتی و خارجی مشترک ادامه خواهد داد.

70. Giovanni Grevi, Daniela Manca & Gerrad Quille, 'The EU Foreign Minister: Beyond Double-Hatting', *The International Spectator*, no. 1, 2005, pp. 65-67.
71. Art. 18 (3) TEU.

۷۲. طبق معاهد لیسبون شورای کنونی امور عمومی و روابط خارجی (GAEC) به دو سازمان جداگانه تقسیم خواهد شد. شورای امور خارجی به ریاست نماینده عالی و شورای امور عمومی (GAC) به ریاست رئیس دوره‌ای شورای اروپا.

۷۳. با وجود این باید دید که چگونه مسائل سیاسی نزدیک به سیاست خارجی در حوزه کاری شورای امور خارجی قرار خواهد گرفت. احتمال دارد که در آینده برخی پرونده‌های خارجی توسط شورای امور عمومی دنبال شود.

74. Art. 30 (1) TEU.
75. Art. 17 (2) TEU.
76. Art. 15 (2) TEU.

77. Art. 33 TEU.
78. Art. 218 TFU.
79. Duke & Vanhoonacker, p. 166-69.
80. Ibid., p. 169-77.
81. House of Commons, par. 137.
82. Art. 36 TEU.

۸۳ سه نوع انعطاف‌پذیری وجود خواهد داشت: ۱. اجرای وظیفه‌ای خاص توسط گروهی از کشورهای عضو، ۲. همکاری پیشرفته و ۳. همکاری ساختاری دائمی. نگاه کنید به:

Kurpas et. al, pp. 136f.

84. Art. 21 (3) TEU.
85. Art. 18 (4) TEU.
86. Art. 24 (3) TEU.
87. Ibid.
88. Art. 24 (1) TEU.
89. Art. 17 (1), 18 (4) and 27 (2) TEU.
90. Art. 27 (2) TEU.
91. Art. 34 (2) TEU.

۹۲. در حوزه‌های سیاست بخشی، این وظیفه بیشتر برعهده دیگر کمیسیونرها خواهد بود.

93. Art. 218 TFU.
94. Art. 18 (2) TEU.
95. Ibid.
96. Art. 26 (3) TEU.
97. Art. 27 (1) TEU.
98. Art. 18 (2) TEU.
99. Art. 33 TEU.
100. Art. 38 TEU.
101. IGC, p. 253 (declaration 9).
102. Art. 43 (2) TEU.

۱۰۳. به بخش ۱ـ۱ مراجعه کنید.

۱۰۴. گفتگو با مقامات کمیسیون.

105. Gunter Pleuger, *"Double hat"*, working document 17, European Convention working group VII, Brussels, 5 November 2002, p.

4; and European Convention, part B, para. 35.

106.Giovanni Grevi & Fraser Cameron, *Towards a European Foreign Service*, Issue Paper 29, Brussels, European Policy Centre, 2005, p. 22; and Missiroli, p. 21.

۱۰۷. گفتگو با مقامات کمیسیون.

۱۰۸. گفتگو با مقامات دبیرخانه شورا، کمیته نمایندگان دائمی و کمیسیون.

109.House of Commons, par. 151.

۱۱۰. به‌خاطر فشردگی مطالب، روابط با پارلمان اروپا مورد بحث قرار نخواهد گرفت.

۱۱۱. وزیر امور خارجه ممکن است همچنان به ریاست خود بر شورای امور عمومی ادامه دهد. با وجود این، به‌خاطر برخی از کشورها نظیر جمهوری چک، وزیر امور اروپایی ریاست این شورا را در دست خواهد گرفت.

۱۱۲. این دیدگاه مورد حمایت مقامات دبیرخانه است.

۱۱۳. گفتگو با مقامات دبیرخانه شورا و کمیته نمایندگان دائمی.

۱۱۴. درحقیقت دولت‌های چک و سوئد مسئول آماده‌سازی این کار هستند و جلسات دوجانبه برای سال ۲۰۰۹ برنامه‌ریزی نشده است.

۱۱۵. به پی‌نوشت ۷۰ نگاه کنید.

۱۱۶. به مطالب قبل از بخش ۲-۱ نگاه کنید.

۱۱۷. چنین دیدگاه خوش‌بینانه‌ای در کمیسیون و پارلمان اروپا نیز به‌چشم می‌خورد.

118.Honor Mahony, 'MEPs to use budget power over EU president perks', *euobserver.com*, 22 April 2008.

119.Art. 15 (1) and 26 TEU.

۱۲۰. گفتگو با یک مقام کمیسیون.

121.Brian Crowe, *Foreign Minister of Europe*, London, Foreign Policy Centre, 2005, p.5.

۱۲۲. گفتگو با مقامات شورا و نمایندگان دائمی.

123. Piris, p. 154.
124. See Missiroli, p. 22.
125. Art. 26 TEU.

۱۲۶. و تا حد کمتر با پارلمان اروپا باید چنین هماهنگی را داشته باشد.

127. Art. 18 (2) TEU.

۱۲۸. درواقع نماینده عالی باید به‌خصوص روابط نزدیکی با آلمان، فرانسه و انگلستان داشته باشد که سیاست خارجی اتحادیه اروپا تا حد زیادی به آنها بستگی دارد.

129. Council, annex I, par. 7.
130. Different options are discussed in Missiroli (note 21), pp. 21-6; and Laura Rayner, *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, London, Foreign Policy Centre, 2005, pp. 8-14.
131. Interviews with several Commission, CGS and PermRep officials and Andrew Duff; and Council (note 66), annex I, par. 8f., and annex II, par. 10-16.

۱۳۲. مدیریت کل کمیسیون برای توسعه تنها مسئول مسائل توسعه نیست بلکه مسئول روابط با کشورهای آفریقایی نیز می‌باشد.

۱۳۳. برخی نیز خواهان واگذاری سیاست همسایگی اتحادیه اروپا به مدیریت کل کمیسیون برای گسترش اتحادیه اروپا هستند.

۱۳۴. ایجاد سرویس اقدام خارجی به گسترش چشمگیر مسئولیت‌های دبیرخانه شورا که از دهه ۱۹۹۰ در جریان است پایان خواهد داد.

135. Council, annex I, par. 10.

۱۳۶. به بخش ۲ـ۴ـ۵ نگاه کنید.

137. Grevi & Cameron, pp. 19f.; Rayner, pp. 14-17; and Kurpas et. al, p. 134.
138. European Parliament, *European External Actions Service*, P6_TA(2005)0205, Strasbourg, 26 May 2005, par. 2; European Parliament, *Report on the Treaty of Lisbon*, Committee on Constitutional Affairs, A6-0013/2008,

Brussels, 29 January 2008; and Simon Taylor, 'MEPs threaten to block EU diplomatic corps', *European Voice*, 8 Mai 2008.

۱۳۹. برخی نیز از کمیته اجتماعی و اقتصادی، اداره گـزینش پرسـنل اروپـا یـا دفتر مبارزه با کلاهبرداری نام می‌برند.

140. On European agencies see Martijn Groenleer,'The European Commission and Agencies', in David Spence (ed.), *The European Commission*, London, John Harper, 2006, pp. 156-72.

141. Ferrero-Waldner, p. 3.

۱۴۲. گفتگو با مقامات دبیرخانه شورا.

143. 'Solana moots diplomatic service independent of the Commission', *European Voice*, 3 March 2005.

144. Art. 27 (3) TEU.

145. House of Commons, par. 182, note 424.

۱۴۶. این ارقام شامل ۱۸۰ پرسنل EUMS نیز می‌شود.

147. Spence, annex J, p. 558.

148. See also Council, annex I, par. 13.

149. David Cronin,'Presidency intensifies diplomatic corps talks', *European Voice*, 28 April 2005.

150. Council, annex I, par. 11 and 12; and House of Commons, par. 199.

۱۵۱. بااین‌وجود، تصمیم‌گیری درزمینهٔ سیاست خارجی تقویت خواهد شد.

152. Art. 32 TEU.

۱۵۳. انتصاب خاویر سولانا به‌عنوان نماینده عالی فعلی بـه رویـه تبـدیل شـده است و بعید است که اتحادیه به شخصی کمتر از آن رضایت دهد.

۱۵۴. به مطالب قبل از ۲ـ۱ نگاه کنید.

۱۵۵. این سرویس اقدام خارجی خواهد بود که به دیگر همکاری‌های اتحادیـه با طرف‌های سوم را درزمینهٔ مسائل سیاست بخشی هماهنگ خواهد کرد.

156. Reuben Wong,'The Europeanization of Foreign Policy', in Christopher Hill & Michael Smith, *International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 134-153.

157. Nuttall, p. 101; and Duke & Vanhoonacker, pp. 169-77.

158. Spence, p. 389. Others, by contrast, see the high representative rather "captured"in the Commission (Interview with Andrew Duff).

159. also Yves Buchet de Neuilly, 'L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC: Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens', *Politique européenne*, no. 8, pp. 12-31.

۱۶۰. درحقیقت نماینده عالی و سرویس اقدام خارجی بازیگرانی فراملی خواهند بود.

161. European Council, par. 3.

سیاست دفاعی و امنیتی اروپا در سایه تردید؛ وضعیت و گزینه‌ها بعد از رأی منفی مردم ایرلند به معاهده لیسبون[1]

- طرح مسئله و توصیه‌ها
- وضعیت کنونی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا
- چهارچوب‌های عمل سیاست دفاعی و امنیتی اروپا
- اقدامات و توانایی‌های عملیاتی
- یک تعهد حمایت منعطف؟
- نتیجه‌گیری و توصیه‌ها
- پی‌نوشت‌ها

---

1. Nicolai von Ondarza, Die EU-Sicherheits-und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit; Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag, Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008.

طرح مسئله و توصیه‌ها

تدوین «سیاست دفاعی و امنیتی اروپا»[1] علی‌رغم رأی منفی مردم ایرلند به معاهده لیسبون همچنان یکی از پروژه‌های اصلی همگرایی اتحادیه اروپاست. درخلال پنج سال گذشته اتحادیه اروپا جایگاه خود را به‌عنوان یکی از بازیگران مهم امنیتی در عرصهٔ مدیریت بحران‌های نظامی و غیرنظامی تثبیت کرده است. نقطهٔ قوت اتحادیه اروپا را می‌توان در مجاورت نزدیک با بحران‌ها و همکاری با ناتو و سازمان ملل متحد جستجو کرد. عملیات‌های اتحادیه اروپا سه قاره را دربر گرفته و شامل اعزام گسترده نیرو ـ تا هفت هزار نفر ـ برای پشتیبانی از عملیات‌های غیرنظامی تا قبول مسئولیت دولت‌سازی و نهادسازی در جاهایی چون کوزوو می‌شود.

اما رسیدن به هویت امنیتی مشترک، چالش‌های جدیدی را برای اتحادیه و اعضای آن به‌وجود آورده است: در هر بحرانی، هر کجای دنیا، از اتحادیه اروپا انتظار می‌رود به شکل فعالانه حضور یابد و مداخله کند،

1. ESDP

خواسته‌ای که هم به‌لحاظ کیفی و هم به‌لحاظ کمی فراتر از توانایی‌های اتحادیه است. در عملیات‌های خطرناک و حساس نظامی مانند افغانستان و چاد یا در وضعیت‌های نامطمئن حقوقی چون کوزوو، نیروهای اتحادیه اروپا چه به‌لحاظ پرسنل و چه به‌لحاظ ادوات و تجهیزات با کمبود روبرو هستند. علاوه‌براین، بین سازمان‌های مختلف اتحادیه اروپا انسجام دیده نمی‌شود، هماهنگی درستی بین اتحادیه و دیگر بازیگران بین‌المللی چون ناتو و سازمان ملل برقرار نیست و درنهایت اینکه اعضای اتحادیه هم با یکدیگر توافق‌نظر ندارند.

نبود یا کمبود هماهنگی داخلی بیش از هرچیز نشئت‌گرفته از ساختارهای پراکنده سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپاست. در حالی که حوزه‌های غیرنظامی مدیریت بحران اروپا ـ نظیر برنامه‌های آموزش پلیس یا کمک‌های بشردوستانه ـ توسط کمیسیون اروپا تأمین مالی، هماهنگی و اجرا می‌شوند، اجرای عملیات‌های تحت پوشش سیاست دفاعی و امنیتی برعهده کمیته‌های نظامی مستقر در دبیرخانه کل شورای وزیران یا همان شورای اتحادیه اروپاست که از کمیسیون جدا و مستقل هستند. همچنین باید بین اقدامات مدیریت بحران در چهارچوب ستون یا رکن اول اتحادیه اروپا مانند «صندوق توسعه اروپا» (EDF)[1] و عملیات‌های غیرنظامی تحت پوشش سیاست دفاعی و امنیتی (یا ستون دوم) مانند «مأموریت پلیس اروپا در افغانستان» (EUPOL)[2] یا «مأموریت

1. The European Development Fund (EDF)
2. EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL)

حاکمیت قانون اتحادیه اروپا در کوزوو» (EULEX) [1] تمایز قائل شد.[2] در حالی که برنامه اول تحت هدایت کمیسیون اروپاست، دو برنامه آخر همانند عملیات‌های نظامی تحت پوشش سیاست دفاعی و امنیتی تحت کنترل سیاسی و مدیریت استراتژیک کمیته‌های سیاسی و امنیتی شورای اروپا قرار می‌گیرند. علاوه بر این مشکل ساختاری، ایجاد هماهنگی بین استقلال ملی و منافع ملی با تدوین یک سیاست دفاعی و امنیتی منسجم اروپایی، چالش جدی برای اعضای اتحادیه اروپا ایجاد کرده است.

سیاست دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپا در مقایسه با دیگر حوزه‌های سیاسی این اتحادیه از ظرفیت بالایی برای ایجاد شکاف بین اعضا برخوردار است. جهت‌گیری این سیاست در روابط متشنج بین جامعه اروپا به‌عنوان یک اتحاد فراملی مدنی، حقوقی و اقتصادی و اتحادیه اروپا به‌عنوان یک سازمان نظامی و بین‌دولتی و رابطه آن با ناتو، سازمان ملل و «سازمان امنیت و همکاری اروپا»[3] و همچنین بحث «دفاع مشترک یکپارچه» ازجمله مسائل بحث‌انگیز بین اعضای اتحادیه اروپاست. سرانجام اینکه رأی منفی مردم ایرلند به معاهده لیسبون نشان داد که حداقل بخشی از مردم اروپا مخالف پررنگ شدن بُعد امنیتی اتحادیه اروپا

---

1. European Union Rule of Law Mission (EULEX)

۲. طبق معاهده ماستریخت، ساختار اتحادیه اروپا از سه ستون یا رکن تشکیل شده است: ستون اول مجامع اروپایی، ستون دوم سیاست امنیتی و خارجی مشترک و ستون سوم همکاری در حوزه قضایی و پلیس. (مترجم)

3. The Organization for Security and Co-operation in Europe

هستند و به سیاست دفاعی و امنیتی به‌خاطر ماهیت نظامی آن انتقاد دارند.

در حالی که اروپا دوباره سرگرم حل و فصل بحران‌های سیاست داخلی خود شده است، این سؤال مطرح می‌شود که بر چه اساسی این اتحادیه می‌تواند در سال‌های آتی به‌عنوان یک بازیگر دفاعی و امنیتی به ایفای نقش بپردازد. از آنجا که روند تصویب معاهده لیسبون همچنان درجریان است، این سؤال مطرح می‌شود که معاهده نیس چه بنیان حقوقی‌ای را برای سیاست دفاعی و امنیتی فراهم ساخته است، چه موانعی را بر سر تدوین آن ایجاد کرده و معاهده لیسبون چه راه‌حلی برای مشکلات و موانع موجود ارائه داده است. با توجه به رأی منفی مردم ایرلند، این سؤال مطرح می‌شود که درصورت شکست تصویب معاهده لیسبون با توجه به تنها بنیان حقوقی باقی‌مانده یعنی معاهده نیس، اتحادیه اروپا چه گزینه‌هایی را دراختیار خواهد داشت.

با توجه به عدم قطعیت تحقق پارامترهای اساسی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا در آینده، باید رهبران و سیاستمداران کشورهای عضو خود را برای دو سناریو آماده سازند:

۱. اگر موانع تصویب معاهده لیسبون در آینده‌ای قابل پیش‌بینی برطرف شود، باید ابعاد دقیق سیاست دفاعی و امنیتی اروپا مشخص و درباره مسائل کلیدی تأثیرگذار بر این سیاست در سال‌های آتی تصمیم‌گیری شود. آلمان باید پیوسته با متحدان خود درباره نقش آتی امنیتی نماینده عالی، مأموریت سیاست خارجی آن، همکاری ساختاری مستمر درزمینهٔ توانایی‌های عملیاتی و تأمین مخارج اعزام نیرو به مشورت

بپردازد. این مشورت نباید چند روز مانده به اجرای معاهده و بعد از آنکه متحدان مواضع خود را اعلام کردند صورت گیرد بلکه باید از مدت‌ها پیش انجام شود.

۲. در صورتی که راه‌حل‌های فرانسه به شکست انجامد یا تلاش دوباره برای تصویب معاهده لیسبون در ایرلند ناکام ماند، معاهده نیس تا زمان تصویب یک معاهده دیگر، همچنان به قوت خود باقی است. این امر بدین معنی است که اجرای اصلاحات لازم برای منسجم ساختن روند تصمیم‌گیری و اجرای منعطف سیاست دفاعی و امنیتی به‌سختی صورت خواهد پذیرفت. در این‌صورت باید بررسی شود که چه اصلاحاتی را می‌توان بدون نیاز به تغییر معاهده به انجام رساند و چه گروهی از کشورهای عضو می‌توانند خارج از ساختارهای اتحادیه اروپا اصلاحات مذکور را عملی سازند.

وضعیت کنونی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا

برای درک اصلاحات حقوقی که با گذر از معاهده نیس به معاهده لیسبون در سیاست دفاعی و امنیتی اروپا حادث می‌شود توجه به تحول پویای حوزه سیاسی از سال ۱۹۹۹ به بعد ضروری است. بسیاری از اصلاحات لازم در بندهای معاهده لیسبون گنجانده شده‌اند. با این وجود، باز هم کشمکش‌هایی در این زمینه از یک‌سو بین اعضای اتحادیه و از سوی دیگر بین اعضای شورا با دیگر بازیگران اتحادیه اروپا به‌وجود آمده و تداوم یافته است.

ایجاد و توسعه ساختارهای سیاست دفاعی و امنیتی

تأسیس اتحادیه اروپا براساس معاهده ماستریخت در سال ۱۹۹۲ و به‌دنبال آن تدوین «سیاست امنیتی و خارجی مشترک» (CFSP)[1]، برای نخستین بار همکاری امنیتی بین‌دولتی بین اعضای اتحادیه را میسر ساخت. از زمان تصویب این معاهده، رسیدن به یک سیاست دفاعی مشترک به‌عنوان هدف نهایی یک سیاست امنیتی مشترک عالی درنظر گرفته شده است. طبق ماده J.4 بند ۱ معاهده ماستریخت «سیاست امنیتی و خارجی مشترک کلیه مسائل مرتبط با امنیت اتحادیه اروپا را دربر می‌گیرد که تدوین یک سیاست دفاعی مشترک در درازمدت که به دفاع مشترک از اتحادیه می‌انجامد، ازجمله آنهاست».

ایجاد چنین بُعد امنیتی‌ای به‌شدت بین اعضای اتحادیه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. از یک‌سو کشورهای اروپامحور چون فرانسه و بلژیک خواستار یک سیاست دفاعی و امنیتی مستقل در اتحادیه اروپا هستند و ازسوی‌دیگر اعضای اروپا ـ آمریکامحور نظیر بریتانیا و هلند به‌خاطر به‌خطر نیفتادن ناتو، با هرگونه انتقال توانایی‌های دفاعی و عملیاتی به اتحادیه اروپا مخالفند.(۱) گروه سومی نیز که از هیچ پیمان سیاسی و نظامی‌ای حمایت نمی‌کنند تا زمان معاهده قانون اساسی مخالف هرگونه افزوده شدن مادّه تعهد حمایت نظامی بودند.(۲) علاوه‌براین، آنچه تدوین و تصویب سیاست دفاعی و امنیتی را مشکل‌تر ساخته، این است

1. Common Foreign and Security Policy (CFSP)

که سیاست مذکور یکی از ارکان حاکمیت ملی یعنی حق دفاع ـ که تا به امروز دست نخورده باقی‌مانده است ـ را مورد توجه قرار می‌دهد که باعث شده حتی اعضای طرفدار همگرایی اتحادیه اروپا نسبت به گنجاندن عناصر فراملی در سیاست مذکور انتقاد داشته باشند.

درنتیجه این تفاوت منافع و اختلافات، براساس فرمول مصالحه معاهده ماستریخت تدوین یک سیاست دفاعی مشترک درزمرهٔ وظایف اصلی معاهدات اتحادیه اروپا قرار گرفت. درعین‌حال از اتحادیه اروپا خواسته شد هیچ‌گونه توانایی عملیاتی دراختیار نداشته باشد و در اجرای تصمیمات مرتبط با سیاست دفاعی سیاست‌های «اتحادیه اروپای غربی[1]» را مدنظر قرار دهد. این نوع جداسازی بین اتحادیه اروپای تصمیم‌گیر و اتحادیه اروپای غربی مجری بر روندهای تصمیم‌گیری سخت و فشرده بین دو نهاد تأثیر گذاشت و در عمل به سخت شدن اجرای عملیات‌های دفاعی و نظامی منجر شد. به همین دلیل اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن نتوانستند بدون کمک ناتو و آمریکا به مداخله نظامی و دیپلماتیک در جنگ‌های بالکان بپردازند.(۳)

تجربه جنگ بالکان اعضای اتحادیه را به این نتیجه رساند که قابلیت‌های عملیاتی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا را گسترش دهند. لذا بعد از اجلاس سران بریتانیا ـ فرانسه در دسامبر ۱۹۹۸ در سن مالو،(۴)[2] تدوین سیاست دفاعی و امنیتی در سال ۱۹۹۹ در زمان ریاست آلمان بر

1. Western European Union (WEU)

2. St. Malo

اتحادیه اروپا به‌عنوان بخشی از سیاست امنیتی و خارجی مشترک آغاز شد.(۵) یک سال بعد، اعضا بر سر معاهده نیس(۶) و متعاقب آن بر سر تأسیس ساختارهای سازمانی(۷) برای آماده‌سازی و اجرای تصمیمات سیاست دفاعی و امنیتی به توافق رسیدند. براین‌اساس، توانایی‌های عملیاتی نظامی و غیرنظامی‌ای در قالب «نیروی واکنش سریع اروپا»(۸) (RPF)[1] به‌وجود آمدند و ساختارهای اتحادیه اروپای غربی (مرکز ماهواره این اتحادیه[2](۹) و مؤسسه مطالعات امنیتی آن[3])(۱۰) به اتحادیه اروپا انتقال یافتند.

تا سال ۲۰۰۳ ایجاد ساختارهای سیاست دفاعی و امنیتی تا حدود زیادی انجام شد بدون آنکه معاهده اتحادیه تغییری ماهوی به‌خود بیند. تنها تأسیس کمیته سیاسی و امنیتی، مهم‌ترین نهاد و نقطه اتکای سیاست دفاعی و امنیتی، در نیس در معاهده اتحادیه اروپا گنجانده شد.(۱۱) از آن زمان به بعد، استفاده از سیاست‌های دفاعی اتحادیه اروپای غربی کنار گذاشته و مفاد مرتبط با آن از معاهده اتحادیه اروپا حذف شد.(۱۲) بر این اساس، اتحادیه اروپا از سال ۲۰۰۳ به بعد نه‌تنها پنج عملیات نظامی و پانزده عملیات غیرنظامی انجام داده بلکه ساختار سازمانی سیاست دفاعی و امنیتی خود را به‌خصوص به‌واسطهٔ تأسیس آژانس دفاع اروپا[4](۱۳) و دانشکده امنیت و دفاع اروپا[5](۱۴) گسترش داده است. تغییر اتحادیه اروپا از یک بازیگر صرف سیاسی به یک بازیگر نوپای امنیتی -

---

1. EU Rapid Reaction Force
2. The European Union Satellite Center
3. The European Institute for Security Studies
4. The European Defense Agency
5. The European Security and Defense College

دفاعی با قابلیت‌های عملیاتی برای مدیریت بحران نظامی تا حد زیادی نشئت گرفته از اقدامات ثانویه‌ای است که اتحادیه تحت لوای تغییرات معاهده اتحادیه اروپا انجام داده است.(۱۵)

بروز مشکلات مرتبط با کارایی و انسجام با انجام نخستین عملیات‌ها

علی‌رغم ایجاد ساختارهای سازمانی، سیاست دفاعی و امنیتی اروپا از همان لحظه آغاز مرحله عملیاتی در سال ۲۰۰۳، از عدم کارایی و انسجام لازم رنج می‌برد. اصل «اتفاق آرا» و منافع واگرای اعضا نه‌تنها توافق بر سر گام‌های بعدی همکاری را مشکل ساخته‌اند بلکه بر روی کارآمدی روندهای تصمیم‌گیری برای هریک از عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی تأثیر منفی گذاشته‌اند. این روندها گاه بیش از شش ماه طول می‌کشد و فرصت نشان دادن واکنش سریع به بحران را از اتحادیه سلب می‌کند.(۱۶)

در دیگر حوزه‌های سیاسی نظیر سیاست داخلی و سیاست قضایی، اعضای اتحادیه اروپا با استفاده از رأی اکثریت کیفی یا روش‌های همگرایی منعطف و مرحله به مرحله تلاش کرده‌اند تا از عدم کارایی سیاست‌های مربوطه بکاهند؛ هرچند همه اعضا نخواسته‌اند تا در بعضی از اقدامات معین نظیر پیمان شنگن شرکت داشته باشند. ازآنجاکه سیاست دفاعی و امنیتی با طرف سومی نیز سروکار دارد استفاده از راه‌های به‌کار گرفته شده در ارتباط با سیاست قضایی و سیاست داخلی چندان کارآمد نخواهد بود. وقتی عملیات‌های دفاعی و امنیتی اتحادیه ازسوی کلیه اعضا حمایت نشود، نشان‌دهنده یکی نبودن سیاست خارجی و امنیتی آنهاست و

راه رسیدن به تصمیمات مؤثر را سد می‌کند. درحال‌حاضر، شکاف بین اعضای اتحادیه بر سر مسائل حساس سیاسی نظیر عملیات‌های اتحادیه اروپا در افغانستان و کوزوو به‌خاطر استفاده از روش اتفاق آرا می‌توانند یکپارچگی کلی اتحادیه را تهدید کنند.

بدون شک، بدون منعطف‌سازی ساختارهای تصمیم‌گیری، انسجام سیاست دفاعی و امنیتی بسیار بیشتر به‌خطر می‌افتد. اعضای اتحادیه به‌تنهایی یا در چهارچوب دیگر نهادهای بین‌المللی (نظیر ناتو، سازمان ملل و غیره) به ایفای نقش در عرصه سیاست امنیت بین‌المللی می‌پردازند. بدون اینکه هماهنگی خاصی با نهادها و دیگر اعضای اتحادیه به‌عمل آورند. نمونه خوبی برای نشان دادن عدم انسجام بین اعضای اتحادیه درزمینهٔ امنیت بین‌المللی جنگ عراق است. در ارتباط با دیگر مسائل نظیر رابطه با روسیه، به‌رسمیت شناختن کوزوو یا مداخله اروپا در خاورمیانه نیز این مشکل به‌چشم می‌خورد. وقتی اعضا درزمینهٔ یک موضوع امنیتی یا سیاست خارجی توافق ندارند، نمی‌توانند یک سیاست امنیتی منسجم و یکپارچه در عرصهٔ بین‌المللی اتخاذ کنند.

مشکل دیگر عدم انسجام به ساختار اتحادیه اروپا بازمی‌گردد. تا قبل از تدوین سیاست دفاعی و امنیتی، جامعه اروپا در چهارچوب مدیریت بحران غیرنظامی فعال بود؛ به‌عنوان مثال در تحریم‌های اقتصادی، کمک‌های بشردوستانه یا حمایت مالی از بازسازی پلیس نقش داشت.(۱۷) مدیریت بحران مذکور نیز در داخل جامعه اروپا توسط کمیسیون (برخلاف سیاست دفاعی و امنیتی که تحت هدایت شوراست) هدایت

می‌شد. بعد از تدوین سیاست دفاعی و امنیتی، اتحادیه اروپا خود را در حوزه‌ای عملیاتی یافت که اقدامات مرتبط با آن با یکدیگر هیچ‌گونه هماهنگی‌ای نداشتند.

مصداق مشکل مذبور افغانستان است که در ارتباط با آن اعضای اتحادیه با هم هماهنگی ندارند و هریک به شیوهٔ خود عمل می‌کنند؛ تمام اعضا در قالب نیروهای ایساف[1] به رهبری ناتو در این کشور حضور دارند[(۱۸)] و درعین‌حال پروژه‌های انفرادی‌ای را نیز افغانستان اجرا می‌کنند که نمونهٔ خوب آن آموزش پلیس افغان توسط آلمان است.[(۱۹)] علاوه‌براین، اتحادیه اروپا در حوزه مدیریت بحران غیرنظامی با برنامه مأموریت پلیس اروپا در افغانستان (EUPOL) در این کشور حضور دارد که هدف از اجرای آن آموزش نیروهای ارشد پلیس افغانستان است. به موازات این برنامه، کمیسیون اروپا از بازسازی پلیس افغانستان ـ زیر پوشش «صندوق وثیقه قانون و نظم[2]» ـ حمایت می‌کند، برنامه‌ای برای بازسازی قوه قضائیه این کشور در دست دارد و در دیگر حوزه‌ها به ارائه کمک مالی تا سقف ۶۱۰ میلیون یورو برای فاصلهٔ زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ می‌پردازد. همان‌طور که مشاهده می‌شود علی‌رغم جهت‌گیری یکسان اتحادیه در افغانستان، هماهنگی بین اقدامات کمیسیون و عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی سخت بوده و به عدم انسجام حضور اتحادیه اروپا در افغانستان انجامیده است.[(۲۰)]

---

1. ISAF
2. Law and Order Trust Fund

این بُعد عدم انسجام سیاست دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپاست که مشکل‌ساز است و معاهده لیسبون می‌تواند آن را تا حدودی برطرف سازد.

چهارچوب‌های عمل سیاست دفاعی و امنیتی اروپا

تنظیم سیاست دفاعی و امنیتی در سیستم اتحادیه اروپا

طبق معاهده نیس، معاهده شکست‌خورده قانون اساسی و معاهده لیسبون (ماده ۴۲ بند ۱[۲۱])، سیاست دفاعی و امنیتی یکی از بخش‌های سازنده سیاست خارجی و امنیتی مشترک است. سیاست خارجی و امنیتی مشترک اساساً مبتنی‌بر همکاری اعضا با یکدیگر بوده و به شکل بین‌الدولی سازماندهی شده است. این اصل در قانون رأی‌دهی و نیز نقش شورا تجلی یافته و کمیسیون، پارلمان و دیوان اروپا در این زمینه نقشی فرعی برعهده دارند.[۲۲]

معاهده لیسبون تغییری اساسی در این زمینه به‌وجود خواهد آورد و با تغییر رسمی ساختار رکنی اتحادیه اروپا، ازنظر حقوقی هویتی منسجم برای آن ایجاد خواهد کرد. باوجوداین، سیاست خارجی و امنیتی اروپا در بخش فراملی اتحادیه، تجلی‌ای نیافته است. طبق ماده ۲۴ بند ۱ معاهده لیسبون «سیاست خارجی و امنیتی مشترک شرایط و روندهای خاص خود را دارد. این سیاست ازسوی شورای اروپا تهیه و توسط آن تصویب و اجرا می‌شود، البته تا زمانی‌که طبق معاهدات تغییری در این روند ایجاد شود».[1]

---

1. Art. 24 Abs. 1 UA.2

این تعریف دقیق از اصل بین‌الدول‌گرایی، در سند نهایی معاهده لیسبون بار دیگر ازسوی اعضا مورد تأیید قرار گرفته است. در بیانیه‌های شماره سیزده و چهارده انگلستان درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک با اشاره به سیاست دفاعی و امنیتی بر استقلال سیاست کشورهای عضو در ارتباط با آن تأکید شده است. به‌طور کلی طبق رویه مذکور ماهیت بین‌الدولی سیاست خارجی و امنیتی مشترک و جدایی اصولی آن از دیگر حوزه‌های سیاسی دست‌نخورده باقی مانده است. به‌نظر می‌رسد تأکید آشکار صورت گرفته بر تفاوت بین اتحادیه اروپای فراملی و اتحادیه اروپای بین‌الدولی ـ در مقایسه با معاهده قانون اساسی که بیانیه‌های سیزده و چهارده انگلستان به آن اضافه نشده بود ـ تلاشی در این ارتباط بوده تا تصویب نهایی معاهده لیسبون در برخی از کشورهای عضو نظیر انگلستان ازنظر سیاسی تسهیل شود.

معاهده لیسبون مانند گذشته با سیاست دفاعی و امنیتی به‌عنوان جزئی سازنده از سیاست خارجی و امنیتی مشترک برخورد می‌کند. باوجوداین، حوزه کاربردی آن را گسترش می‌دهد. دراین‌زمینه تغییر نام سیاست دفاعی و امنیتی به سیاست دفاعی و امنیتی مشترک نیز پیش‌بینی شده است.(۲۳) درحالیکه معیارهای لازم برای سیاست دفاعی و امنیتی در معاهده نیس به ماده هفده محدود می‌شوند، معاهده لیسبون بخشی مستقل به سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اضافه می‌کند و معیارهای حقوقی آن را به شکل کیفی گسترش می‌بخشد. این بخش شامل پنج ماده (ماده ۴۲ تا ۴۶ معاهده لیسبون) می‌شود که در آنها نه‌تنها مقررات کلی و حوزه وظایف سیاست

دفاعی و امنیتی اروپا گسترش یافته بلکه عناصر کاملاً جدیدی به مقررات مربوط به اجرای عملیات‌ها، آژانس دفاع اروپا و همکاری ساختاری مستمر اضافه شده است (به جدول ۱ نگاه کنید).

جدول ۱. تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا در معاهدات اتحادیه اروپا

محتوای ماده	معاهده نیس	معاهده قانون اساسی	معاهده لیسبون
شرایط کلی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا	ماده ۱۷	ماده I.41	ماده ۴۲
حوزه وظایف سیاست دفاعی و امنیتی اروپا	ماده ۱۷ (۲)	ماده III-309	ماده ۴۳
اجرای عملیات توسط گروهی از کشورهای عضو	-	ماده III-310	ماده ۴۴
آژانس دفاع اروپا	-	ماده III-311	ماده ۴۵
همکاری ساختاری مستمر	-	ماده III-312	ماده ۴۶

مفهوم دفاع در معاهده اتحادیه اروپا

مفاهیم اصلی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا ـ سیاست امنیتی و سیاست دفاعی ـ در معاهدات معتبر اتحادیه[1] به‌خوبی تعریف نشده‌اند. در متون تخصصی دراین‌زمینه این عقیده وجود دارد که معاهده نیس در ماده هفده

۱. منظور از معاهدات معتبر، معاهده ماستریخت، معاهده آمستردام و معاهده نیس است. (مترجم)

نوعی درجه‌بندی ساختاری بین «سیاست امنیتی عمومی»، «سیاست دفاعی مشترک» و «دفاع مشترک» قائل شده و اتحادیه اروپا در این ارتباط صلاحیت‌های متفاوتی یافته است.[۲۴]

۱. سیاست امنیتی خارجی عمومی اتحادیه اروپا

سیاست دفاعی و امنیتی اروپا به‌عنوان بخش سازندهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک ذیل سیاست امنیتی طبقه‌بندی می‌شود، چراکه تدوین گام به گام سیاست دفاعی مشترک بخشی از مسائلی است که به امنیت اتحادیه مربوط می‌شوند (ماده ۱۷ بند ۱ جمله اول معاهده نیس). منظور از سیاست امنیتی، مفهوم جدیدی از سیاست بین‌المللی است که تلاش‌های مختلف حکومت‌ها برای شناسایی و مقابله با تهدیدات و خطرات را توصیف می‌کند.[۲۵] نام بردن نظام‌مند سیاست خارجی با سیاست امنیتی، سیاست امنیتی را در سیاست خارجی و امنیتی مشترک تا حد امنیت خارجی اتحادیه پایین می‌آورد، درحالیکه امنیت داخلی موضوع اصلی رکن یا ستون سوم اتحادیه و قانون جامعه است.[۲۶] ازطرف‌دیگر، معاهدات اتحادیه نیز تعریف دقیق‌تری از سیاست امنیتی ارائه نکرده‌اند و سیاست خارجی و امنیتی مشترک تمام حوزه‌های سیاست خارجی و امنیتی (ماده ۱۱ بند ۱ معاهده نیس) و کلیه مسائل امنیت اتحادیه (ماده ۲۴ بند ۱ معاهده لیسبون) را دربرمی‌گیرد. این سیاست امنیتی خارجی با مفهومی دیگر از امنیت همراهی می‌شود که علاوه‌بر تهدیدات مستقیم خارجی، تأثیرات غیرمستقیم مناقشات خارجی (مهاجرت و تروریسم

بین‌المللی) و خطرات اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و فرهنگی را نیز دربر می‌گیرد.[۲۷] بنابراین، سیاست امنیتی خارجی عمومی مدنظر سیاست امنیتی و خارجی مشترک، حوزه کاربردی گسترده‌ای دارد که در آن هرنوع تهدید خارجی برای امنیت اروپا و هرنوع ابزار برای مقابله با تهدید مذکور قرار می‌گیرد.

۲. سیاست دفاعی مشترک

ازنظر حقوقی، مبنای سیاست دفاعی مشترک به ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس بازمی‌گردد. در مفهوم کلی، سیاست دفاعی به آمادگی برای دفاع از خود گفته می‌شود و کلیه ابزارها، فعالیت‌ها و کاربردهای نظامی که برای حفظ امنیت خارجی یک کشور ضروری هستند را دربرمی‌گیرد. از این ابزارها می‌توان علاوه‌بر دفاع از یک سرزمین درصورت نیاز در چهارچوب یک سیستم دفاع جمعی[۲۸] (مانند ناتو) یا یک سیستم امنیت جمعی[۲۹] (سازمان ملل) و درراستای امنیت بسیاری از کشورها بهره گرفت. با استفاده از تعریف مذکور می‌توان حدس زد که منظور از سیاست دفاعی مشترک، دفاع سرزمینی از اتحادیه و اعضای آن است.

با نگاهی دقیق‌تر می‌توان مشاهده کرد که معاهده اتحادیه، تفاوتی را دراین‌زمینه قائل شده که در تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا اهمیت ویژه‌ای یافته است: این معاهده بین تعیین کردن گام‌به‌گام یک سیاست امنیتی مشترک (ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس) و دفاعی مشترک که سیاست دفاعی می‌تواند به آن منتج شود، تفاوت گذاشته است. مفهوم دفاع در

معاهده اتحادیه اروپا، دفاع سرزمینی را نیز دربرمی‌گیرد؛ اما درعین‌حال تمایزی هم بین آن و سیاست دفاعی مشترک قائل می‌شود.

در معاهده نیس هیچ تعریف مستقیمی از سیاست دفاعی مشترک ارائه نشده است. باوجوداین، در ادبیات علمی بحث، دو نقطه شروع برای این تعریف دیده می‌شود؛ نخست اینکه معاهده مذکور در ماده ۱۷ بند ۲ حوزه وظایف سیاست دفاعی و امنیتی ـ با وظایفی مرتبط با مدیریت بحران نظامی و غیرنظامی ـ را با جزئیات توضیح داده است. ازآنجاکه شمارش وظایف در این ماده به شکل صریح پایان نیافته، استنتاج‌های شورای اروپا از سیاست دفاعی مشترک و عملیات‌های آن بیشتر مبتنی‌بر تفسیری است که استفاده خارجی از ابزارهای نظامی و غیرنظامی را درراستای سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مجاز می‌داند.[۳۰]

دوم اینکه باید به اهداف طرف‌های قرارداد هنگام تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا توجه کرد. با توجه به منافع حیاتی تک‌تک اعضا ـ اقتدار ملی، انسجام ناتو و حفظ بی‌طرفی ـ به‌نظر می‌رسد که تدوین یک سیاست دفاعی و امنیتی و به‌خصوص ایجاد نیروهای مسلح یکپارچه و دفاع جمعی غیرممکن باشد. درعین‌حال، اتحادیه اروپا با سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی به‌دنبال «دستیابی به قدرت عمل واحد مبتنی‌بر توانایی‌های نظامی مطمئن و ابزارها و آمادگی برای واکنش به بحران‌های بین‌المللی است بدون آنکه به اقدامات ناتو آسیبی رساند».[۳۱] به همین علت محتوای سیاست دفاعی طبق معاهده اتحادیه اروپا نه‌تنها استفاده خارجی از ابزارهای نظامی و غیرنظامی در خدمت سیاست خارجی و امنیتی

مشترک بلکه کلیه روندهای تصمیم‌گیری و ساماندهی سیاسی برای عملیات‌های لازم را دربرمی‌گیرد.

معاهده لیسبون سیاست دفاعی را به شکل دقیق‌تر تعریف می‌کند: «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک توانایی عملیاتی اتحادیه را تضمین می‌کند. از این سیاست می‌توان برای اعزام نیرو به خارج برای حفظ صلح، برقراری آتش‌بس و تقویت امنیت بین‌المللی در تطابق کامل با منشور سازمان ملل استفاده کرد» (ماده ۴۲ بند ۱ جملات دو و سه).

ازاین‌رو می‌توان گفت که معاهده لیسبون با نگاهی مثبت به تعریف دقیق سیاست دفاعی پرداخته است. علاوه‌براین تمایز محتوایی، معاهده مذکور بین سیاست دفاعی مشترک و دفاع مشترک ازلحاظ صلاحیت تمایز قائل شده که اهمیت بسیاری دارد. ازآنجاکه روند تعیین گامبه‌گام سیاست مذکور ازسوی اعضای اتحادیه در آینده نیز ادامه خواهد یافت، معاهده لیسبون دوباره به معیاربندی چشم‌اندازهای تعیین گام‌به‌گام سیاست دفاعی مشترک اتحادیه پرداخته است (ماده ۴۲ بند ۲).

۳. دفاع مشترک اتحادیه

درمورد دفاع مشترک قضیه متفاوت است. برخلاف سیاست دفاعی، دفاع مشترک یک وضعیت هنجاری است که زمانی به‌دست می‌آید که اتحادیه اروپا به یک سیستم دفاع جمعی تبدیل شود. به‌همین‌خاطر، دفاع مشترک شرط دیگری دارد: «طبق ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس، سیاست دفاعی مشترک تنها درصورت تصویب شورای اروپا می‌تواند به دفاع

مشترک تغییر یابد[1]». شورا در چنین حالتی به اعضا توصیه می‌کند تا چنین تصمیمی را طبق قوانین خود بپذیرند. سپس باید یک کمیسیون صلاحیت‌دار دراین‌زمینه تشکیل شود، چراکه دفاع مشترک درزمرهٔ صلاحیت‌های اتحادیه اروپا قرار نمی‌گیرد. برای صلاحیت‌دار شدن اتحادیه اروپا دراین‌زمینه، باید معاهده موجود توسط یک شرط تکمیلی به اتفاق آرا تغییر کند و بعد از تصویب نهایی در کشورهای عضو پیاده شود.[۳۲] چنین تصویب نهایی‌ای در برخی از کشورها نظیر دانمارک و ایرلند به رفراندوم نیاز دارد.

در معاهده لیسبون گزینهٔ دفاع مشترک در قالب یک شرط تکمیلی مطرح شده است. نکته جالب توجه مقایسه مفاد دو معاهده با یکدیگر است. درحالیکه معاهده نیس در ماده ۱۷ بند ۱ بیان داشته است که «احتمال تبدیل شدن سیاست دفاعی و امنیتی به دفاع مشترک تنها زمانی وجود دارد که مورد تصویب شورا قرار گیرد»، طبق ماده ۴۲ بند ۲ معاهده لیسبون، «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک به یک دفاع مشترک تبدیل می‌شود اگر شورا آن را به اتفاق آرا مورد تصویب قرار دهد». بدین شکل، معاهده لیسبون وظیفه‌ای حقوقی برای خود برای اجرا و پیاده‌سازی یک دفاع مشترک به‌وجود نیاورده است. بااین‌وجود، در معاهده لیسبون هم تصویب به اتفاق آرا و تأیید نهایی در کشورهای عضو ضروری است و این امر از اهمیت حمایت سیاسی از سیاست دفاعی و امنیتی اروپا ناشی می‌شود.

---

1. Art.17 Abs.1 UA.1

روندهای تصمیم‌گیری

از آنجا که سیاست دفاعی و امنیتی اروپا به‌عنوان بخش سازندهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک ازنظر مفهومی و نیز تقسیم صلاحیت از دیگر حوزه‌های سیاسی اتحادیه متمایز است، روندهای تصمیم‌گیری رایج، درباره آن صدق نمی‌کند. مهم‌ترین تفاوت این است که درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی مشترک در شورا براساس اتفاق آرا تصمیم‌گیری می‌شود (ماده ۲۳ بند ۱ معاهده نیس)، اما چند استثنا وجود دارد که شورا در ارتباط با آنها می‌تواند براساس رأی اکثریت کیفی تصمیم‌گیری کند (ماده ۲۳ بند ۲ معاهده نیس)؛ البته این استثناها طبق بند مذکور در سیاست دفاعی و امنیتی اروپا کاربردی ندارند. حتی معاهده لیسبون هم آشکارا تصریح کرده که اصل بین‌الدولی و قانون اتفاق آرا درمورد سیاست دفاعی و امنیتی صادق است. طبق دو معاهده مذکور «تصمیمات درباره سیاست دفاعی و امنیتی مشترک باید براساس اتفاق آرا تصویب شوند» (ماده ۴۲ بند ۴ معاهده لیسبون).

باوجوداین، به‌خاطر «رأی ممتنع ساختاری» این فرصت وجود دارد که تصمیمات درباره سیاست دفاعی و امنیتی اروپا بدون رأی مثبت تمام اعضا اتخاذ شود. طبق ماده ۲۳ بند ۱ معاهده نیس،[1] هر عضو شورا می‌تواند در هنگام رأی‌گیری با صدور یک بیانیه رسمی به مورد رأی‌گیری، رأی ممتنع دهد؛ با این رأی آن عضو الزامی به اجرای مصوبه نخواهد داشت. این

1. Art. 23 Abs. 1 UA. 2

شکل منعطف‌سازی که می‌تواند در سیاست دفاعی و امنیتی نیز به‌کار گرفته شود، در معاهده لیسبون درنظر گرفته شده است (ماده ۳۱ بند ۱).[1] در این معاهده رأی ممتنع ساختاری با ذکر جزئیات با اکثریت مضاعف تطبیق داده شده است: درحالیکه طبق معاهده نیس اگر تعداد آرای ممتنع اعضای شورا بیش از یک‌سوم آرایی باشد که طبق ماده ۲۰۵ بند ۲ معاهده تأسیس جامعه اقتصادی اروپا سنجیده می‌شوند، تصمیم‌گیری درباره موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک مورد تصویب قرار نمی‌گیرد. این حد در معاهده لیسبون، حداقل یک‌سوم اعضایی است که حداقل یک‌سوم جمعیت اتحادیه را در خود جای داده‌اند (ماده ۳۱ بند ۱). در عمل ولی چنین تغییری کمک چندانی نکرده چراکه هر عملیات نظامی یا غیرنظامی ازسوی اتحادیه اروپا به حمایت یکپارچه تمام اعضا (اتفاق آرا) نیاز دارد؛ اما تا به امروز این نوع منعطف‌سازی اولین بار است که در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی به‌کار گرفته می‌شود.[۳۳]

در مقابل، تغییری که در اَشکال کار حقوقی سیاست دفاعی و امنیتی داده شده مهم به‌نظر می‌رسد. از زمان تصویب معاهده ماستریخت، اتحادیه اروپا اَشکال خاص عمل خود در سیاست خارجی و امنیتی مشترک نظیر خطوط کلی، استراتژی‌ها، دستورالعمل‌ها و نقطه‌نظرات مشترک را شناخته است (ماده ۱۲ معاهده نیس). در این معاهده، اقدام مشترک،[2] شکل عمل برای اقدامات عملیاتی در سیاست دفاعی و امنیتی را بیان می‌کند. طبق

---

1. Art. 31 Abs. 1 UA.2

2. Commen Action

معاهده نیس، این اقدام مشترک است که سیاست و کاربرد ابزارهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک (به انضمام ابزارهای نظامی و غیرنظامی) را برای یک وضعیت عینی مشخص می‌سازد. علاوه بر این، شکل اقدام مشترک دربرگیرندهٔ جزئیات عملیاتی خواهد بود،[۳۴] که ازنظر حقوقی برای اعضا الزام‌آور هستند (ماده ۱۴ بند ۳ معاهده نیس). این الزام به‌معنای قدرت برخورداری از نیروهای نظامی ملی یا ساختارهای نظامی ملی نیست و اعضا همچنان درباره واگذاری نیروها یا امکانات مذکور، آزادانه تصمیم خواهند گرفت.[۳۵] به‌عنوان مثال تصمیم برای دراختیار گذاشتن نیروهای نظامی آلمان تنها با تصویب مجلس این کشور میسر است و این امر برای بسیاری از کشورهای اروپایی صدق می‌کند.[۳۶]

در معاهده نیس، اَشکال عمل اتحادیه در تمام حوزه‌های سیاسی یکسان شده‌اند. طبق ماده ۲۸۸ معاهده نحوه کار اتحادیه اروپا (AEUV)، این اَشکال دربرگیرندهٔ احکام اداری، خط‌مشی‌ها، مصوبه‌ها، توصیه‌ها و موضع‌گیری‌ها بوده و قانون‌گذاری در سیاست خارجی و امنیتی مشترک را محدود می‌سازند.[۳۷] به‌همین‌جهت ماده ۲۵ معاهده لیسبون مصوبات و خط‌مشی‌های کلی‌ای را به‌عنوان اَشکال عمل سیاست خارجی و امنیتی مشترک معرفی کرده که در آنها مصوبات ماهیت حقوقی خود را ـ درراستای تعیین اقداماتی که باید توسط اتحادیه اجرا شوند ـ با اقدام مشترک معاهده نیس تطبیق می‌دهند. براین‌اساس، طبق ماده ۴۲ بند ۴ معاهده لیسبون، تصمیم‌گیری‌ها دربارهٔ سیاست دفاعی و امنیتی ـ مثلاً درباره شروع یک عملیات ـ باید به روش تصویب یک مصوبه اتخاذ

شوند. آنگاه این مصوبات برای اعضا درزمینهٔ موضع‌گیری و روندی که برمی‌گزینند، الزام‌آور هستند (ماده ۲۸ بند ۲ معاهده لیسبون). البته این امر بدین‌معنا نیست که اعضا برای واگذاری نیروهای نظامی خود یا ایجاد ساختارهای معین نظامی ازنظر حقوقی ملزم هستند.[۳۸] لذا مشاهده می‌شود که شکل عمل برای عملیات‌های نظامی و غیرنظامی در هر دو معاهده، نیس و لیسبون، یکی است.

۱. تصمیم‌گیران

ازآنجاکه سیاست خارجی و امنیتی مشترک، شرایط و روندهای خاص خود را دارد، حالت تصمیم‌گیری درباره آن آشکارا با روندهای حقوقی بخش‌های سیاسی‌ای از اتحادیه اروپا که در آنها شورا و پارلمان تصمیم‌گیرنده هستند و کمیسیون تنها حق ارائه طرح را در دست دارد، متفاوت است.[۳۹] تنها تصمیم‌گیرنده درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک و به تبع آن سیاست دفاعی و امنیتی، شوراست که برای امور کلی و روابط خارجی تشکیل می‌شود.[۴۰] این شورا متشکل از وزرای خارجه کشورهای عضو است و معاهده لیسبون تشکیل منظم شورای وزرای دفاع کشورهای عضو را پیش‌بینی نکرده است.[۴۱]

شورای اروپا در سال ۲۰۰۲ تقسیم موضوعی شورای وزیران امور خارجه را تصویب کرد؛ از آن زمان تاکنون امور کلی و روابط خارجی با دستور نشست‌های متفاوت مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.[۴۲] درحال‌حاضر اینکه چنین کاری از حجم وظایف شورای وزرای خارجه

کم کرده باشد، محل تردید است.[۴۳] این تقسیم موضوعی که مدت‌هاست در ترتیب کاری شورا قرار گرفته، به‌واسطهٔ ماده ۱۶ بند ۶ معاهده لیسبون به یکی از قوانین اتحادیه اروپا تبدیل شده است. طبق این ماده باید دو شورای مجزا به‌نام‌های شورای امور کلی و شورای امور خارجی تشکیل شود.[۴۴] صرف‌نظر از این موارد، جایگاه شورا به‌عنوان تنها نهاد تصمیم‌گیرنده درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی مشترک بدون تغییر باقی مانده است (ماده ۴۲ بند ۴ معاهده لیسبون).

۲. نماینده عالی مسئول اصل انسجام؟

نماینده عالی اتحادیه برای سیاست خارجی و امنیتی که مسئول انسجام اقدام خارجی اتحادیه اروپا خواهد بود، نوآوری کاملاً جدیدی در روند تصمیم‌گیری سیاست دفاعی و امنیتی مشترک در حوزهٔ شورا به‌حساب می‌آید (ماده ۱۸ بند ۴ معاهده لیسبون).[۴۵] نماینده عالی علاوه‌بر ریاست شورای مستقل امور خارجی (که درحال‌حاضر توسط رئیس شورا رهبری می‌شود)، معاونت کمیسیون اروپا درزمینهٔ روابط خارجی را برعهده خواهد گرفت. اینکه نمایندهٔ عالی تا چه حد مسئول مدیریت بحران غیرنظامی (که در حوزه اختیارات کمیسیون است و دو جهت‌گیری کلی به نام‌های «روابط خارجی» و «کمک بشردوستانه و توسعه» دارد) است، درحال‌حاضر مشخص نیست. نماینده عالی در انجام وظایف خود توسط سرویس اقدام خارجی حمایت خواهد شد که ترکیب و وظایف آن همچنان نامشخص است. نماینده عالی طبق ماده ۴۲ بند ۴ معاهده لیسبون

از حق نوآوری در سیاست دفاعی و امنیتی مشترک برخوردار است و در این زمینه با کمیسیون همکاری خواهد کرد.

نماینده عالی به‌عنوان رئیس شورا و معاون کمیسیون، طبق معاهده لیسبون نقشی مرکزی در انسجام سیاست امنیتی و خارجی مشترک و به تبع آن سیاست دفاعی و امنیتی مشترک خواهد داشت. براین‌اساس، اقدامات سیاست دفاعی و امنیتی مشترک و اقدامات کمیسیون برای یک حوزهٔ عملیاتی می‌توانند در قالب طرح‌های مشترک ارائه شوند. چنین کاری، انسجام هرگونه اقدامی را از همان آغاز برنامه‌ریزی تضمین می‌کند.

اعضای اتحادیه در چهاردهمین بیانیه خود درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌وضوح بیان داشتند که «نماینده عالی به‌خاطر برعهده داشتن معاونت کمیسیون، به افزایش صلاحیت‌های کمیسیون درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک کمک نخواهد کرد». طبق این بیانیه: «به‌خاطر شرایط سیاست خارجی و امنیتی مشترک اختیارات جدیدی به کمیسیون درزمینهٔ تصویب مصوبات داده نخواهد شد و شرایط مذکور نقش پارلمان اروپا را نیز گسترش نخواهند داد».(۴۶)

حتی اگر بیانیه مذکور هیچ الزام حقوقی‌ای دربر نداشته باشد، باز می‌توان فرض کرد که حق نوآوری کمیسیون تنها در مواردی به‌رسمیت شناخته خواهد شد که نیاز به اقدام کمیسیون در ارتباط با آن مطرح باشد. علاوه‌براین، تأسیس سرویس اقدام خارجی به انسجام هرچه بیشتر نمایندگی اتحادیه اروپا خواهد انجامید.

۳. پارلمان اروپا ـ باز هم تماشاچی؟

معاهده لیسبون صلاحیت‌های حقوقی پارلمان اروپا ـ که در سیاست دفاعی و امنیتی تا به امروز تنها به ایفای نقش فرعی پرداخته است ـ را درزمینهٔ اطلاعات و مشاوره افزایش داده است. از زمان تدوین سیاست مذکور، پارلمان اروپا همواره خواستار حق مدیریت مشترک و آگاهی داشتن از تصمیم‌گیری‌ها دربارهٔ عملیات‌های نظامی و غیرنظامی یا انتصاب نماینده عالی بوده است.(۴۷) پارلمان اروپا پس از آنکه در ماده ۲۱ معاهده نیس تصویب شد که نمایندگان پارلمان حق پرسش از شورا و توصیه به آن درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک را دارند و باید از ابعاد مهم و خطوط کلی آن آگاه شوند، کمیته‌ای فرعی برای امنیت و دفاع (SEDE)[1] تأسیس کرد؛ اما علی‌رغم خواست شمار زیادی از نمایندگان صلاحیت‌های پارلمان درزمینهٔ سیاست امنیتی و خارجی مشترک و به تبع آن سیاست دفاعی و امنیتی تا به امروز بسیار کم گسترش یافته است: طبق معاهده لیسبون، نماینده عالی ـ به‌جای رئیس پارلمان ـ مسئول هماهنگی با پارلمان است و او برای این کار می‌تواند نمایندهٔ ویژه‌ای انتخاب کند. این کار هم‌اکنون انجام شده و نماینده عالی[2] از ژانویه ۲۰۰۷ نماینده‌ای شخصی برای امور پارلمان درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک تعیین کرده است.(۴۸) علاوه‌براین، شمار نشست‌های پارلمانی برای بررسی پیشرفت‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک به دو بار در

---

1. Subcommittee on Security and Defense

۲. این نماینده عالی همان مسئول کنونی سیاست امنیتی و خارجی مشترک است و با نماینده عالی بعد از تصویب معاهده لیسبون فرق دارد. (مترجم)

سال افزایش یافته است (ماده ۳۶ بند ۲ معاهده لیسبون).

نماینده عالی به‌عنوان معاون رئیس کمیسیون اروپا در آینده پاسخگوی پارلمان اروپا درزمینهٔ سیاست دفاعی و امنیتی مشترک خواهد بود و این امر مشارکت پارلمان در روند تصمیم‌گیری‌های سیاست مذکور را پررنگ‌تر خواهد کرد. علاوه‌براین، ازآنجاکه انتصاب نماینده عالی به معاونت کمیسیون نیازمند تصویب پارلمان است، به‌خودی‌خود نقش پارلمان برجسته‌تر می‌شود. دیگر کارهای نماینده عالی از ماهیت کمیسیونی آن مستقل است و درصورت رأی عدم اعتماد به کمیسیون، تحت تأثیر قرار نمی‌گیرد (ماده ۱۸ بند ۴ معاهده لیسبون). تعیین کمیسیون جدید و همچنین نماینده عالی به‌عنوان معاون آن نیز نیازمند تصویب و رأی اعتماد پارلمان اروپاست. لذا انتصاب مستمر یک نامزد مخالف پارلمان به‌عنوان نماینده عالی ازلحاظ سیاسی ممکن نیست.

طبق ماده ۳۶ معاهده لیسبون، نماینده عالی درزمینهٔ روند تصمیم‌گیری برای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک موظف است تا پارلمان را از ابعاد مهم و خطوط کلی آن آگاه سازد و توجه کند که نقطه‌نظرات پارلمان در ارتباط با سیاست مذکور مدنظر قرار گیرد (ماده ۳۶ بند ۱ جمله ۲). علاوه‌براین، بر حق پارلمان برای پرسش از شورا و توصیه به آن و همچنین پرسش از نماینده عالی و توصیه به آن تأکید و این حق تصریح شده است. نمایندگان پارلمان به‌واسطهٔ پاسخگویی نسبی نماینده عالی دربرابر آنها برای نخستین بار فرصت مداخله در روند تصمیم‌گیری برای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را خواهند یافت.

۴. استفاده از همکاری تقویت‌شده

یکی از ابزارهای بحث‌برانگیز افزایش کارایی و تأثیر سیاست دفاعی و امنیتی مشترک، ایجاد انعطاف در روند تصمیم‌گیری بین‌الدولی در قالب «همکاری تقویت‌شده[1]» است. طبق این روش گروهی از کشورهای عضو می‌توانند درزمینهٔ مسائلی که شورا در ارتباط با آنها به هماهنگی دست نیافته، گام‌های بعدی همگرایی را بردارند بدون آنکه تمام کشورهای عضو مجبور به عضویت در گام‌های مذکور و مشارکت در آنها باشند. از این ابزار به‌عنوان آخرین راه‌حل در معاهده نیس نام برده شده است (ماده 43a) و اعضا برای استفاده از آن مجبور به بهره‌گیری از چهارچوب‌های سازمانی اتحادیه و تطابق همکاری تقویت‌شده با قوانین اتحادیه اروپا هستند. استفاده از ابزار مذکور در سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز با محدودیت‌های زیادی روبرو است. طبق ماده 27b معاهده نیس از ابزار فوق تنها می‌توان برای پیشبرد نقطه‌نظرات و اقدامات مشترک استفاده کرد و امکان استفاده از آن در سیاست دفاعی و امنیتی مشترک وجود ندارد. لذا تا به امروز همکاری تقویت‌شده در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک فایدهٔ عملی نداشته است.

معاهده لیسبون این موانع را تا حد زیادی رفع می‌کند و برای نخستین بار امکان استفاده از همکاری تقویت‌شده در کلیه زمینه‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک، ازجمله سیاست دفاعی و امنیتی

---

1. Enhanced Cooperation

مشترک را فراهم می‌آورد. در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک باید توجه داشت که معاهده لیسبون به شکل موازی، خود «همکاری ساختاری مستمر[1]» را مطرح می‌کند که هدف آن همکاری درزمینهٔ ایجاد توانایی‌های نظامی است. لذا همکاری ساختاری مستمر و همکاری تقویت‌شده هیچ‌کدام جای یکدیگر را نمی‌گیرند.

برای حفظ اقتدار کشورهای عضو در این حوزه حساس، موانع دیگری نیز برای استفاده از همکاری تقویت‌شده در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک وجود دارد (ماده ۳۲۶ تا ۳۳۴ معاهده نیس دربارهٔ نحوه کار اتحادیه اروپا). شرط ایجاد همکاری تقویت‌شده، مشارکت حداقل نُه کشور عضو است. همکاری تقویت‌شده تنها به اتفاق آرا می‌تواند ازسوی شورا تصویب شود و نماینده عالی باید درصورت مطرح شدن درخواست برای همکاری تقویت‌شده اعلام کند تا چه حد تصویب آن بر روی انسجام حوزهٔ سیاسی مذکور تأثیر می‌گذارد.

وقتی گروهی متشکل از نُه کشور عضو یا بیشتر به نام اتحادیه اروپا درزمینهٔ امنیتی فعال شوند و برای تحقق آن از همکاری تقویت‌شده بهره گیرند، پتانسیل چشمگیری به‌لحاظ سیاسی برای ایجاد شکاف در اتحادیه به‌وجود می‌آید. لذا شرط اتفاق آرا مطرح شده تا درزمینهٔ منافع واگرا در داخل اتحادیه تنها به اقدام خارجی مشترک صرف بسنده نشود. حال اگر کار به اجرای همکاری تقویت‌شده بینجامد، این

---

1. Permanent Structured Cooperation

نماینده عالی است که مسئول انسجام اقدام اتحادیه به شکل کلی و هماهنگی با شورا و پارلمان می‌باشد (ماده ۳۲۸ معاهده لیسبون). اگر معاهده لیسبون به‌تصویب نهایی نرسد و معاهده نیس پابرجا بماند، امکان استفاده از همکاری تقویت‌شده در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی وجود نخواهد داشت.

معاهده لیسبون اگرچه با اصلاحاتی قوانین اتحادیه را با شیوه عملی‌ای که درحال‌حاضر اجرا می‌شود، نزدیک می‌سازد ـ مانند تقسیم موضوعی شورا به امور کلی و روابط خارجی ـ اما ساختار کنونی تصمیم‌گیری در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی را تغییر نمی‌دهد. اگر معاهده نیس به قدرت خود باقی بماند، تضادهای مذکور بین اقدام سیاسی و قوانین موجود تداوم خواهد یافت و حتی بیشتر خواهد شد. در مرکز اصلاحات برای رسیدن به انسجام قوی‌تر درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک و حتی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، نماینده عالی قرار دارد که به‌واسطهٔ حق نوآوری و جایگاه خود در شورای روابط خارجی و سرویس اقدام خارجی می‌تواند پویایی روند تصمیم‌گیری درزمینهٔ سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را به شکل محسوسی تغییر دهد.[۴۹]

از این امر پارلمان اروپا نیز بهره‌مند می‌شود و برای اولین‌بار به‌واسطهٔ نماینده عالی امکان مداخله در سیاست امنیتی اتحادیه را پیدا می‌کند. این اصلاح ساختاری مهم طبق معاهده نیس به‌سختی ممکن است و فرصت بزرگی برای افزایش انسجام و تقویت عناصر دموکراتیک از دست می‌رود.

اقدامات و توانایی‌های عملیاتی

معاهده لیسبون قوانین اتحادیه اروپا درزمینهٔ اقدامات عملیاتی و ایجاد توانایی‌های نظامی را به‌شکل چشمگیری گسترش خواهد داد و ضمن حفظ شرایط کلی برای چهارچوب‌های عمل سیاست دفاعی و امنیتی، فرصت‌های گسترده جدیدی را برای همکاری و اقدام ایجاد خواهد کرد.

حوزه وظایف سیاست دفاعی و امنیتی اروپا

سیاست دفاعی مشترک طبق ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس،[1] استفاده کامل از ابزارهای نظامی درراستای تحقق اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک را دربر می‌گیرد. معاهده مذکور حوزهٔ وظایف سیاست دفاعی و امنیتی اروپا را اینگونه تعریف کرده است: «مسائلی که این ماده آنها را دربر می‌گیرد، وظایف بشردوستانه و عملیات‌های نجات، مأموریت‌های حفظ صلح و اقدامات ایجاد صلح را شامل می‌شود» (ماده ۱۷ بند ۲ معاهده نیس).

وظایف مذکور معروف به وظایف پترزبرگ،[2] فهرست وظایفی است که اتحادیه اروپای غربی برای مدیریت بحران نظامی در بیانیه پترزبرگ در سال ۱۹۹۲ آن را منتشر کرد و همین وظایف در معاهده اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۷ به شکل مکتوب لحاظ شد.[(۵۰)] این فهرست کامل نیست بلکه بیشتر تجربی است و قابل گسترش و جمله‌بندی آن نیز ساده است. نقطه

---

1. Art.17 Abs.1 UA.2

2. Petersberg

حائز اهمیت اینکه، معاهده اروپا با این فهرست محدودیت معینی برای حوزه وظایف براساس معیارهای جغرافیایی یا شدت مناقشه قائل نشده است.

معاهده لیسبون اما به شکل گسترده به بیان دقیق وظایف مذکور پرداخته است. حوزهٔ وظایف در این معاهده طبق دو معیار جداگانه یعنی ماده ۴۲ بند ۱ و ماده ۴۳ بند ۱ معین می‌شود. فهرست وظایف طبق معیار نخست سیاست دفاعی و امنیتی مشترک (ماده ۴۲ بند ۱) برخلاف فهرست وظایف پترزبرگ ـ که تا امروز معتبر است ـ به شکل قطعی و نهایی نوشته شده و لذا به تعریف حوزه‌های مسئولیت عملیات سیاست دفاعی مشترک پرداخته است. این فهرست استفاده از ابزارهای نظامی و غیرنظامی در مأموریت‌های خارج از اتحادیه برای تضمین صلح، حل مناقشه و تقویت امنیت بین‌المللی در تطابق با منشور سازمان ملل متحد را تعریف می‌کند (ماده ۴۲ بند ۱، جمله دو و سه معاهده لیسبون).

طبق این تعریف، حوزه وظایف نسبت به حوزه وظایف ذکرشده در فهرست پترزبرگ گسترده‌تر و غیرتخصصی‌تر شده است. درعین‌حال، سه نوآوری جدید نیز دیده می‌شود: نخست اینکه، استفاده از ابزار غیرنظامی در عملیات‌های مرتبط با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک به شکل مبسوط در حقوق اصلی اتحادیه گنجانده شده است و ازآنجاکه تا به امروز بخش عمده عملیات‌های مرتبط با سیاست دفاعی و امنیتی اروپا بیشتر درزمینهٔ غیرنظامی بوده، توسعه عملی خاصی دراین‌زمینه محقق شده است.[۵۱] دوم اینکه، حوزه جغرافیایی مأموریت‌های خارج از خاک اتحادیه اروپا (منظور خارج از خاک کشورهای عضو است) مشخص شده است[۵۲] و سوم

اینکه، تقویت «امنیت بین‌المللی» به‌عنوان شرط کلی لحاظ شده است؛ این شرط تمام عملیات‌هایی را که طبق بخش هفتم منشور سازمان ملل مجاز هستند را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. چنین شرطی بُعد امنیتی اروپا را درراستا و سازگاری با سیستم امنیتی سازمان ملل قرار می‌دهد و به‌خاطر دربر گرفتن عملیات‌های دفاع از خود فراسوی عملیات‌های نجات و خارج از مرزهای اتحادیه، از فهرست وظایف پترزبرگ فراتر می‌رود.[۵۳] تحول اساسی در وظایف پترزبرگ در ماده ۴۳ بند ۱ معاهده لیسبون اتفاق افتاده که در آن حوزه وظایف تعریف‌شده در ماده ۴۲ بند ۱ معاهده نیس به‌دقت و با جزئیات مشخص شده است (به جدول ۲ نگاه کنید).

جدول ۲: حوزه دقیق وظایف سیاست دفاعی و امنیتی اروپا طبق معاهده لیسبون

معاهده نیس	معاهده لیسبون
ـ وظایف بشردوستانه و عملیات‌های نجات ـ مأموریت‌های حفظ صلح ـ اقدامات ایجاد صلح ـ استفاده از ابزارهای نظامی برای حل بحران	ـ مأموریت‌های حفظ صلح ـ اقدامات ایجاد صلح ـ استفاده از ابزارهای نظامی برای حل بحران ـ اقدامات تسلیح مشترک ـ مشاوره و حمایت نظامی ـ حل مناقشه و حفظ صلح ـ جنگ با تروریسم بین‌المللی ـ پشتیبانی از کشورهای ثالث در جنگ با تروریسم در منطقه درگیر ـ عملیات برای ایجاد ثبات بعد از مناقشات

چنین تمایزگذاری‌ای بین نوع وظایف، درکل گسترش قابل توجهی در وظایف پترزبرگ ایجاد نکرده بلکه آنها را دقیق‌تر توصیف کرده است. دراین‌ارتباط گسترش وظایفی مدنظر قرار گرفته که برای پیاده‌سازی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا ضروری هستند. براین‌اساس و درحالیکه «عملیات برای ایجاد ثبات در وضعیت بعد از مناقشات» و نیز «وظایف مشاوره و حمایت نظامی» محور اصلی عملیات‌های مرتبط با سیاست دفاعی و امنیتی اروپا را تا به امروز تشکیل می‌دهند، در استراتژی امنیتی اروپا در سال ۲۰۰۳ حوزه وظایف مدیریت بحران اتحادیه اروپا به‌دقت بازتعریف شده است.[۵۴] گسترش محتوایی وظایف پترزبرگ تنها در ماده ۴۳ بند ۱، جمله ۲ معاهده لیسبون دیده می‌شود: در این ماده تصریح شده که از «کلیه ابزارهای نظامی و غیرنظامی می‌توان برای مبارزه با تروریسم بهره گرفت و این کار حمایت از کشور ثالث در مبارزه با تروریسم در منطقه درگیر را نیز شامل می‌شود». این نوع جمله‌بندی که در استراتژی امنیتی اروپا نیز آمده، نه‌تنها مبارزه با تروریسم را نوعی از وظایف معرفی کرده بلکه آن را به‌عنوان یک هدف مأموریت مشروع به‌رسمیت شناخته است. با وجود تمام تغییرات ایجادشده در حوزه وظایف سیاست دفاعی و امنیتی اروپا توسط معاهده لیسبون، باز هم حوزه وظایف ممکن این سیاست به‌دقت مشخص نشده است.

ابزارهای نظامی و غیرنظامی برای اقدامات عملیاتی اتحادیه

اتحادیه اروپا درحال‌حاضر حق ندارد نیروهای نظامی خاص خود برای

اقدامات عملیاتی داشته باشد. در معاهده نیس مشخص نشده که اتحادیه با چه ابزارهایی می‌تواند، اقدامات عملیاتی خود را پیش ببرد. به‌همین‌دلیل به‌دنبال تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، کشورهای عضو شورای اروپا شکل سازمانی نیروهای مشترک لازم برای عملیات‌ها را مشخص کرده‌اند. آنها ضمن تأکید بر عدم شکل‌گیری نیروهای نظامی واحد و منسجم اروپایی، خواستار بهره‌گیری داوطلبانه از نیروهای نظامی ملی اعضا شدند. اعضای اتحادیه با برنامه «هدف اصلی هلسینکی»[1] مفهومی از نیروهای نظامی برای اتحادیه اروپا را به‌تصویب رساندند که مبتنی‌بر اصل اختیاری بودن و اصل استفاده است؛[(۵۵)] بدین‌معناکه اتحادیه اروپا برای اقدامات عملیاتی خود از ابزارهای نظامی و غیرنظامی کشورهای عضو (و همچنین اعضای ناتو) استفاده می‌کند و اعضا داوطلبانه ابزار مذکور را دراختیار اتحادیه قرار می‌دهند.[(۵۶)] در «هدف اصلی هلسینکی» ـ که توسط «هدف اصلی ۲۰۱۰»[2][(۵۷)] دنبال و با «هدف اصلی غیرنظامی»[3][(۵۸)] تکمیل شد ـ اتحادیه اروپا حداکثر تعداد نیروهای مورد نیاز خود که برای عملیات‌های مشترک نیروی واکنش سریع اروپا ضروری هستند را مشخص کرده است. براساس فهرست «هدف اصلی هلسینکی» که مستمر براساس نیروهای بالقوه قرار گرفته در اختیارش به‌روزرسانی می‌شود، تا به امروز نیروی مورد نیاز عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی اروپا تأمین شده است.[(۵۹)] کشورهای عضو به‌خاطر تعهد مبتنی‌بر حقوق بین‌الملل درقبال اقدامات مشترک،

---

1. Helsinki Headline Goal (HHG)   2. Headline Goal 2010
3. Civilian Headline Goal

الزامی برای مشارکت در نیروهای نظامی مذکور ندارند.

در این ارتباط هم معاهده لیسبون اگرچه روش اقدامی را مدون ساخته؛ اما ضمن آن انعطافی را در اجرای عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی مشترک به‌وجود آورده است. در ماده ۴۲ بند ۱ این معاهده تصریح شده است که اتحادیه وظایف مذکور را با استفاده از توانایی‌هایی که ازسوی اعضا تأمین می‌شود به‌انجام خواهد رساند (اصل استفاده). در همان ماده در بند ۳ بار دیگر استفاده مرسوم از نیروهای چندملیتی در چهارچوب اتحادیه مورد تأیید قرار می‌گیرد.[۶۰] ماده ۴۲ بند ۵ در ارتباط با ماده ۴۴ احتمال تشکیل ائتلافی از کشورهای علاقه‌مند و خواستار تحت لوای اتحادیه اروپا را پیش‌بینی کرده که بدین معناست که اجرای عملیات‌ها توسط گروهی از کشورهای عضو میسر است. ماده ۴۴ بند ۲ «گروه مذکور را موظف می‌کند تا دربارهٔ اقدام خود و به‌خصوص اینکه اقدام عملیاتی آنها پیامدهای وخیم برای اتحادیه خواهد داشت یا نه، به اطلاع‌رسانی بپردازد. حتی حمایت یا مشارکت مالی تمام اعضا در اقدامات عملیاتی گروه مذکور لازم نیست. بر این اساس، کشورهای عضوی که خواستار اقدام عملیاتی هستند و از توانایی‌ها و امکانات لازم برای تحقق آن بهره می‌برند می‌توانند عملیات مورد نظر خود را اجرا کنند (ماده ۴۴ بند ۱).

تأمین هزینه‌های مالی اقدامات عملیاتی

یکی دیگر از ویژگی‌های ساختاری سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، تأمین هزینه‌های مالی اقدامات عملیاتی آن است. ماده ۲۸ معاهده نیس شرایط

تأمین هزینه‌های مالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک را مشخص کرده است؛ طبق این ماده هزینه‌های اجرای اقدامات سیاست امنیتی و خارجی مشترک به‌طور کلی باید از بودجه جامعه اروپا تأمین شود که البته این تأمین هزینه، هزینه‌های اقدامات نظامی یا دفاعی را دربرنمی‌گیرد. (ماده ۲۸ بند ۳). براین‌اساس، هزینه‌های عملیات‌های غیرنظامی از بودجه مذکور تأمین می‌شود و عملیات‌های نظامی بهره‌مندی‌ای از بودجه جامعه اروپا ندارند. برای تأمین هزینه‌های عملیات‌های نظامی، شورای اروپا در سال ۲۰۰۴ برمبنای ماده ۱۳ معاهده نیس و در ارتباط با ماده ۲۸ بند ۳ همان معاهده،[1] «مکانیسم آتن[2]» را به‌وجود آورد.(۶۱) طبق این مکانیسم کلیهٔ «هزینه‌های مشترک»(۶۲) براساس تولید ناخالص ملی بین تمام اعضا تقسیم می‌شود درحالیکه دیگر هزینه‌های باقی‌مانده باید برمبنای اصل « Costs lie where they fall» توسط کشورهای شرکت‌کننده در اقدام عملیاتی تأمین شود.(۶۳) از مکانیسم مذکور تا به امروز در عملیات‌ها استفاده و تاکنون چندین بار با شرایط موجود تطبیق داده شده است؛ به‌عنوان مثال روشی به‌نام «روند تأمین مالی زودهنگام»[3] برای تأمین هزینه‌های آماده‌سازی عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی اروپا بارها مورد استفاده قرار گرفته است. کشورهای عضو برای شرکت در مکانیسم مذکور آزادند و تا به امروز هیجده کشور مشارکت خود را اعلام کرده‌اند.(۶۴) یکی از انتقادات جدی وارد بر مکانیسم آتن این است که پارلمان اروپا بر روی آن برخلاف

---

1. Art.28 Abs.3 UA.2
2. The Athena Mechanism
3. Early Financing Process

بودجه جامعه اروپا هیچ‌گونه کنترلی ندارد و کاملاً از تصمیم‌گیری‌ها درباره عملیات‌های نظامی و نظارت بر آنها کنار گذاشته شده است.

این وضعیت خاص در ارتباط با تأمین هزینه‌های عملیات‌های نظامی سیاست دفاعی و امنیتی مشترک و جدا نگه داشتن پارلمان از این روند در معاهده لیسبون نیز دیده می‌شود (ماده ۴۱ بند ۲)؛ اما مکانیسم جدیدی برای تأمین هزینه‌های آماده‌سازی عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی مشترک معرفی شده است؛ ماده ۴۱ بند ۳ باز هم بین عملیات‌های نظامی و غیرنظامی تمایز گذاشته است. این ماده، از یک‌سو روندی خاص برای تأمین مالی سریع طرح‌ها در چهارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک تعیین کرده که آماده‌سازی عملیات‌های غیرنظامی را نیز دربرمی‌گیرد (ماده ۴۱ بند ۳[1]) و ازسوی‌دیگر ایجاد صندوق ذخیره‌ای با استفاده از سهم مالی اعضا برای تأمین هزینه‌های آماده‌سازی عملیات‌های نظامی پیش‌بینی کرده است. ازآنجاکه جزئیات صندوق مذکور باید توسط شورا و بعد از به‌اجرا درآمدن معاهده لیسبون مشخص و تصویب شود، نمی‌توان بین «مکانیسم آتن» و «روند تأمین مالی زودهنگام» مقایسه‌ای را صورت داد. در آغاز برنامه‌ریزی شده بود که جزئیات این نوع تأمین مالی در دوره ریاست فرانسه بر اتحادیه اروپا در نیمهٔ دوم ۲۰۰۸ بین اعضا مورد بحث و بررسی قرار گیرد؛ اما ازآنجاکه تجدیدنظر در مکانیسم آتن پیش‌بینی شده است که به‌طورمعمول هر هیجده ماه یک‌بار انجام می‌شود، بُعد تأمین هزینه‌های

1. Art.41 Abs.3 UA.1

مالی عملیات‌های نظامی، بدون توجه به‌اجرا درآمدن یا نیامدن معاهده لیسبون در ماه‌های آتی ازسوی اعضا در شورای اروپا مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. اینکه بحث و بررسی مذکور به‌تصویب پیشنهاد فرانسه مبنی‌بر گسترش تأمین هزینه‌های جامعه اروپا در برخی حوزه‌ها بینجامد، با توجه به مخالفت دائم برخی از پرداخت‌کنندگان بزرگ نظیر آلمان بیشتر غیرمحتمل است تا محتمل.

روی‌هم‌رفته در ارتباط با تأمین منابع مالی باید توجه کرد که آیا نوآوری‌ها و به‌خصوص حقوق ثانویه در حقوق اولیه گنجانده می‌شوند یا نه. هم طبق معاهده نیس و هم طبق معاهده لیسبون نحوهٔ تأمین مالی هزینه‌های سیاست دفاعی و امنیتی اروپا به شکل غیرشفاف بین کشورهای عضو تصمیم‌گیری خواهد شد و پارلمان در این تصمیم‌گیری نقشی نخواهد داشت.

همکاری ساختاری مستمر

معاهده لیسبون طبق ماده ۴۶ و در ارتباط با ماده ۴۲ بند ۶ ابزار منعطف‌سازی جدیدی را به‌نام همکاری مستمر ساختاری دراختیار معاهده اروپا قرار می‌دهد. برخلاف همکاری تقویت‌شده، هدف غایی همکاری مستمر ساختاری تنها ایجاد توانایی‌های نظامی عملیاتی برای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک است. برای ایجاد همکاری مستمر ساختاری، اعضای خواستار همکاری، باید براساس توانایی نظامی‌شان معیارهای مشخص را برآورده سازند و الزاماتی را درراستای همکاری نزدیک‌تر نظامی در آینده بپذیرند (ماده ۴۶ بند ۱). معیارهای متناسب در بخش

جداگانه‌ای با نام «پروتکل همکاری ساختاری مستمر» به معاهده لیسبون پیوست و مشخص شده‌اند. ازجمله معیارهای پذیرش در همکاری ساختاری مستمر، افزایش بودجه دفاعی، عضویت در آژانس دفاع اروپا و ایجاد توانایی حضور در یگان جنگی حداکثر تا سال ۲۰۱۰ است.[۶۵] هدف این همکاری ایجاد یک گروه دفاعی کارآمد متشکل از کشورهای عضو در داخل اتحادیه اروپاست. نکته حائز اهمیت، روندهای تصمیم‌گیری برای ایجاد همکاری ساختاری مستمر است: با اعلام آمادگی کشورهای داوطلب به نماینده عالی و شورا، شورا طبق ماده ۲۳۸ بند ۲ حرف الف معاهده نیس درباره نحوه کار اتحادیه با رأی اکثریت کیفی همکاری مذکور را مورد تصویب قرار می‌دهد. در این ارتباط تعداد حداقلی کشورهای عضو مهم نیست و عضویت یا خروج از همکاری در هرزمان ممکن است.[۶۶] بر این اساس، همکاری ساختاری مستمر ماهیتی منعطف‌تر نسبت به همکاری تقویت‌شده دارد و یکی از دو مورد استثنا سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را بیان می‌دارد که در ارتباط با آنها می‌تواند براساس اکثریت کیفی تصمیم گرفت.[۶۷] به همین جهت انتظار می‌رود که ابزار مذکور در مقایسه با همکاری تقویت‌شده، در عمل انعطاف بیشتری را به‌وجود آورد و ازنظر سیاسی نیز احتمال بروز شکاف را کمتر سازد. اگر همکاری مستمر ساختاری در چهارچوب خود مدیریتی متشکل از اعضای بزرگ اتحادیه ایجاد نماید و این مدیریت به‌نفع خود مواضعی را در ارتباط با عملیات‌های سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اتخاذ کند، آنگاه همکاری مذکور می‌تواند مشکل‌ساز شود. علاوه بر این، همکاری مستمر

ساختاری برای حفظ انسجام و شمول خود به‌دنبال این است که کشورهای غیرعضو، بدون داشتن حق رأی در تصمیم‌گیری‌ها حضور داشته باشند.

درصورت عدم تصویب نهایی معاهده لیسبون، به‌خاطر نبود مبنای حقوقی همکاری مذکور برای ایجاد نیروهای نظامی در چهارچوب ساختارهای اتحادیه اروپا غیرممکن است. ازآنجاکه می‌توان فرض کرد برخی از اعضای اتحادیه نظیر فرانسه درصورت عدم تصویب معاهده لیسبون علاقه‌مند به ایجاد گروهی از کشورهای قوی نظامی هستند، این خطر دیده می‌شود که چنین همکاری‌ای در خارج از اتحادیه اروپا شکل گیرد. دراین‌صورت کشورها و نهادهای اروپایی غیرعضو می‌توانند ازسوی چنین گروهی تحریم اطلاعاتی شوند.

اصلاحات در همکاری تسلیحاتی

یکی از حوزه‌های حساس سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، همکاری تسلیحاتی است چراکه با اقتدار کشورهای عضو و سیاست کار، صنایع و تولید آنها سروکار دارد. به‌همین‌خاطر طبق ماده ۲۹۶ بند ۱ حرف ب معاهده جامعه اقتصادی اروپا، تولید و فروش اسلحه، مهمات و ادوات جنگی از قوانین بازار مشترک مستثنی شده‌اند.(۶۸) در خارج از چهارچوب اتحادیه، بین اعضا همکاری‌های متعدد دوجانبه و چندجانبه تسلیحاتی وجود دارد که سازمانی (نظیر سازمان همکاری تسلیحاتی مشترک[1]) و یا

---

1. Organization for Joint Armament Cooperation (OCCAR)

پروژه‌ای (جنگنده یوروفایتر[1]) است.(۶۹)

معاهده قانون اساسی با تأسیس آژانس دفاع اروپا (ماده I-14 بند ۳ در ارتباط با ماده III-311) در تلاش بود تا پروژه‌های متعدد را زیر سقف اتحادیه اروپا گرد آورد و متمرکز سازد. طبق ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس[2] که همکاری تسلیحاتی را جزئی از سیاست دفاعی مشترک قرار داده،(۷۰) آژانس دفاع اروپا طبق اقدامی مشترک در سال ۲۰۰۴ تأسیس شد.(۷۱) لذا در معاهده لیسبون از این آژانس به‌عنوان یک آژانس مدنظر برای تأسیس یاد نشده بلکه در ماده ۴۲ بند ۳[3] در ارتباط با ماده ۴۵، از آژانس مذکور به‌عنوان یک نهاد تأسیس شده و درحال فعالیت یاد شده است.(۷۲) آژانس دفاع اروپا به‌دنبال انسجام منعطف است و طبق ماده ۴۵ بند ۲ معاهده لیسبون عضویت یا عدم عضویت در آن اختیاری است.(۷۳) به‌طور کلی در معاهده لیسبون هم صلاحیت‌های موجود در اتحادیه اروپا درزمینهٔ سیاست تسلیحاتی تکرار شده و تنها از آژانس دفاع اروپا سخن به‌میان آمده است.

یک تعهد حمایت منعطف؟

یکی از مسائل بحث‌برانگیز سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، بحث تعهد حمایت بین اعضای اتحادیه درصورت بروز یک حمله نظامی است که درحال‌حاضر برای کشورهای عضو ناتو (ماده پنج معاهده آتلانتیک شمالی) و اعضای اتحادیه اروپای غربی (ماده پنج معاهده اتحادیه اروپای

---

1. Euro Fighter
2. Art.17 Abs.1 UA.3
3. Art.42 Abs.3 UA.3

غربی) صدق می‌کند. معاهده لیسبون اگرچه برای نخستین بار شرطی را برای حمایت لحاظ می‌کند؛ اما همین شرط را تابع «ماده متضمن شرط» ویژه‌ای کرده است. در ساختار معیاری معاهده اتحادیه، طبق ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس و ماده ۴۲ بند ۲ معاهده لیسبون هیچ‌گونه تعهد حمایت برای سیاست دفاعی مشترک وجود ندارد و چنین تعهدی به‌عنوان هدف غایی سیاست مذکور درنظر گرفته شده است. از زمان مذاکرات معاهده آمستردام و تدوین گام‌به‌گام سیاست دفاعی و امنیتی اروپا این موضوع بین اعضای اتحادیه بارها بحث شده که آیا برای تأکید بر یکی از اهداف سیاست امنیتی و خارجی مشترک یعنی انسجام یا همبستگی متقابل ـ که در ماده ۱۱ بند ۲ معاهده نیس بیان شده است ـ بهتر نیست تعهد حمایت نظامی نیز به آن اضافه و شرط حمایت اتحادیه اروپای غربی در معاهده اتحادیه نیز لحاظ شود.[۷۴] این مسئله از دو جهت بسیار مشکل‌آفرین است؛ از یک‌سو با انجام چنین کاری اتحادیه اروپا به اتحادیه‌ای نظامی تبدیل می‌شود و در رقابت مستقیم با ناتو قرار می‌گیرد؛ و ازسوی‌دیگر کشورهایی که تاکنون عضو هیچ اتحاد نظامی‌ای نبوده‌اند مجبور می‌شوند بی‌طرفی خود را کنار بگذارند که گاه برخلاف قانون اساسی آنهاست.[۷۵] به‌همین‌خاطر، لحاظ کردن شرط حمایت اتحادیه اروپای غربی در معاهدات آمستردام و نیس رد شد و در معاهده لیسبون نیز چنین کاری خارج از صلاحیت معاهده دیده شده است. البته معاهده لیسبون با لغو ارتباطات بین اتحادیه اروپا و اتحادیه اروپای غربی تفاوت ظریفی را به‌وجود آورده است.[۷۶] در این معاهده در هیچ کجا صحبتی از اتحادیه

اروپای غربی به‌میان نیامده و با به‌اجرا درآمدن آن، معاهدهٔ مذکور درواقع لغو می‌شود.(۷۷)

در مذاکرات درباره معاهده قانون اساسی اروپا، آلمان، فرانسه، بلژیک و لوکزامبورگ به‌خصوص خواستار این بودند که شرط حمایت نظامی در معاهده اروپا گنجانده شود.(۷۸) با این کار راه برای ایجاد اتحادیه دفاعی و امنیتی اروپا باز می‌شد. چهار کشور فوق به‌دلایل امنیتی، خواهان افزودن چنین شرطی به معاهده قانون اساسی بودند تا هم توانایی لازم نظامی و ساختارهای مرتبط با آن را که در چهارچوب سیاست دفاعی و امنیتی اروپا برای مدیریت بحران ضروری هستند، ایجاد کنند و هم گذر از مدیریت بحران به دفاع از خود را میسر سازند. ماده I-40 بند ۷ پیش‌نویس معاهده قانون اساسی اروپا افزودن چنین شرطی را بنابه درخواست کشورهای عضو میسر دانسته و آنها درصورت افزوده شدن این شرط مجبور بودند تا درصورت حمله نظامی به یکی از اعضا به حمایت کامل نظامی و غیرنظامی از آن برخیزند. به‌دنبال اعتراض کشورهای غیرمتعهد، کنفرانس دولتی ۲۰۰۳ ـ ۲۰۰۴ تغییری اساسی در متن شرط حمایت ایجاد کرد. متن جدید در معاهده لیسبون اینگونه آمده است: «درصورت حمله نظامی به یک کشور عضو، دیگر اعضا در حد توانشان و در تطابق با ماده ۵۱ منشور سازمان ملل، موظف به حمایت و پشتیبانی از آن هستند. چنین شرطی ماهیت ویژه سیاست دفاعی و امنیتی اعضای مشخص را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد» (ماده ۴۲ بند ۷).

نکته غیرمنتظره چنین جمله‌بندی‌ای این است که شرط حمایت

براساس همکاری نزدیک گروهی از کشورهای عضو تنظیم نشده بلکه به‌عنوان یک قانون کلی معاهده اتحادیه قید شده است. اعضای غیرمتعهد به دو دلیل آن را قابل پذیرش دانستند؛ نخست اینکه شرط مذکور معروف به «شرط ایرلندی»، میزان تعهد اعضایی که سیاست دفاعی و امنیتی آنها ماهیت خاص دارد ـ و بیشتر براساس بی‌طرفی شکل گرفته است ـ را کاهش داده است.[۷۹] براین‌اساس، اعضای بی‌طرف ملزم به حمایت نظامی نیستند حتی اگر توانایی انجام چنین کاری را داشته باشند. نتیجه اینکه شرط پشتیبانی منجربه ازبین‌رفتن بی‌طرفی اعضا نمی‌شود، موضوعی که یکی از محورهای اصلی بحث در ایرلند در زمان رأی‌گیری درباره معاهده لیسبون بود. دوم اینکه، مفاد شرط تعدیل و اشاره صریح به کمک نظامی از آن حذف شده است.[۸۰] اگرچه شرط حمایت قیدشده در معاهده لیسبون با این تغییرات در سطح پایین‌تری از معاهده اروپای غربی و معاهده ناتو قرار می‌گیرد؛ اما تعهد ذکرشده در آن، گامی مهم در همگرایی امنیتی اتحادیه اروپاست و آن را از معاهده نیس بسیار فراتر برده است.

روابط دفاعی و امنیتی ناتو و اتحادیه اروپا با یکدیگر از دیگر موضوعات حساس سیاسی است. درحال‌حاضر، ۲۱ کشور از ۲۷ عضو اتحادیه اروپا در ناتو عضویت دارند و هر دو سازمان تا حدودی به موازات هم در کشورهای مختلف (مانند افغانستان یا کوزوو) به مدیریت بحران نظامی مشغول هستند. به‌همین‌خاطر، رابطه با ناتو از آغاز تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا همواره نقشی تعیین‌کننده ایفا کرده است.[۸۱] ازنظر حقوقی اعضای ناتو نمی‌توانند تعهداتی را که علیه ناتوست، بپذیرند

(ماده ۸ معاهده آتلانتیک شمالی). علاوه‌براین، در ماده ۱۷ بند ۱ معاهده نیس[1] که معیار اصلی تدوین سیاست دفاعی و امنیتی اروپاست، در ارتباط با رابطه با ناتو آمده است: «سیاست دفاعی اتحادیه اروپا تعهدات برخی از اعضا که دفاع مشترک خود را در قالب ناتو تحقق‌یافته می‌دانند، به‌رسمیت شناخته و خود را با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک قیدشده در چهارچوب آن قابل تطبیق می‌داند». شرط تطبیق قیدشده در بخش دوم معیار اصلی ازآنجاکه به سیاست ناتو به‌خصوص درزمینهٔ مدیریت بحران بازمی‌گردد، بسیار حائز اهمیت است. اگرچه پیامدهای حقوقی معیار مذکور مورد بحث است، اما معیار اصلی، ترغیب‌کننده تعهد کلی به گفتگو و همکاری بین دو سازمان می‌باشد.(۸۲)

در معاهده لیسبون شرط تطبیق در ماده ۴۲ بند ۲[2] عیناً آمده است؛ اما با قید شدن شرط حمایت برای تمام اعضا در ماده ۴۲ بند ۷ که عملاً حوزه اصلی ناتو را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نوعی تداخل بین اتحادیه و ناتو به‌وجود آمده است. به‌همین‌خاطر شرط دومی به شرط حمایت در ماده ۴۲ بند ۷[3] اضافه شده که در آن بار دیگر رعایت تعهدات معاهده ناتو مورد اشاره قرار گرفته است و تأکید شده که ناتو برای اعضایش همچنان بنیان دفاع جمعی و ابزاری برای تحقق بخشیدن به آن است. با این شرط مشخص می‌شود که شرط حمایت ذکرشده در معاهده لیسبون به‌دنبال این نیست که اتحادیه اروپا را به‌سمت ایجاد ساختارهای دفاعی مستقل از ناتو

---

1. Art.17 Abs.1 UA.2
2. Art.42 Abs.2 UA.2
3. Art.42 Abs.7 UA.2

پیش برد بلکه تنها نوعی تعهد حمایت افقی بین اعضا به‌وجود می‌آورد. بدین‌ترتیب، ناتو همچنان نهاد مسئول دفاع از خاک اتحادیه باقی مانده است. ازاین‌رو ذکر شرط حمایت در معاهده لیسبون را باید بیشتر گامی درجهت همگرایی اتحادیه تفسیر کرد تا گامی جدی درزمینهٔ سیاست امنیتی.

نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

معاهده لیسبون درنظر دارد تا بنیان‌های حقوقی سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را به شکل گسترده‌ای گسترش دهد. براساس تصویب گام به گام سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، توسعه‌های عملی نظیر تأسیس آژانس دفاع اروپا، گسترش حوزه وظایف و انجام عملیات‌ها توسط گروهی از کشورهای عضو در حقوق معاهدات گنجانده شده است. معاهده لیسبون با ایجاد سه تغییر کلیدی، از حقوق مذکور فراتر رفته و اصلاحات مذکور تحولات آتی، روندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده‌اند.

نخست اینکه، تعیین نماینده عالی که از صلاحیت شورا و کمیسیون به‌طور همزمان سود می‌برد پلی مهم بین سیاست دفاعی و امنیتی مشترک و ابزارهای کمیسیون ایجاد می‌کند. این امر از یک‌سو باعث انسجام هرچه بیشتر مدیریت بحران اتحادیه اروپا می‌شود و ازسوی‌دیگر پارلمان اروپا برای نخستین‌بار در سیاست دفاعی و امنیتی مشترک نقش می‌یابد. دوم اینکه، معاهده لیسبون ضمن مشخص کردن شرایط ایجاد انعطاف اساسی در سیاست دفاعی و امنیتی مشترک، ترتیبات قانونی برای اجرای

عملیات‌ها، آژانس دفاع اروپا و همکاری ساختاری مستمر را نیز معین کرده است. سوم اینکه، شرط حمایت در معاهده لیسبون لحاظ شده که اگرچه تأثیرات عملی آن محدود است؛ اما گامی مهم در همگرایی هرچه بیشتر اتحادیه اروپا به‌حساب می‌آید.

تحلیل اصلاحات مذکور نشان می‌دهد همانند گذشته بسیاری از جزئیات، ناگفته باقی مانده است. این جزئیات باید با به‌اجرا درآمدن معاهده لیسبون ازسوی سازمان‌های اتحادیه اروپا و اعضای آن یا توسط یک معاهده اصلاحات به نیابت از آنها مشخص شوند. اگر مردم ایرلند در همه‌پرسی دوم با جواب مثبت، معاهده مذکور را مورد تصویب قرار دهند و معاهده در سال ۲۰۰۹ به‌اجرا درآید، در ۱۲ ماه آتی باید مذاکرات تعیین‌کننده‌ای بر سر جزئیات سیاست دفاعی و امنیتی مشترک و دیگر حوزه‌های سیاسی صورت گیرد.[۸۳] مسائل زیر باید قبل از به‌اجرا درآمدن معاهده لیسبون روشن شوند:

انسجام نمایندگی خارجی اتحادیه اروپا: تنها زمانی که رابطه بحث‌برانگیز بین نماینده عالی و رئیس جدید دائمی شورای اروپا مشخص گردد، فواید انسجام در سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی آشکار می‌شود. ازجمله مسائل بحث‌برانگیز دیگر، ساختار سازمانی و پرسنلی سرویس اقدام خارجی جدید اروپاست. در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک این نکته حائز اهمیت است که تا چه حد و به چه ترتیبی سرویس مذکور در روندهای تصمیم‌گیری مرتبط با عملیات‌های نظامی و غیرنظامی اتحادیه اروپا حضور خواهد یافت.

تأمین مالی عملیات‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک و آینده مکانیسم آتن: درحالیکه معاهده لیسبون پارامترهای اصلی تأمین منابع مالی سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را تغییر نمی‌دهد، اما ترتیبات قانونی جدید برای تأمین سریع منابع مالی عملیات‌های غیرنظامی ـ نظامی و صندوق ذخیره برای عملیات‌های نظامی می‌توانند مناقشه‌انگیز باشند. در هر دو مورد، متن معاهده توضیح درستی به‌دست نمی‌دهد و نیاز جدی‌ای به مصوبات شورا برای عینی‌سازی ترتیبات قانونی مکانیسم تأمین سریع منابع مالی وجود دارد (ماده ۴۱ معاهده لیسبون). البته در اینجا هم پارلمان در روند تصمیم‌گیری دخالتی ندارد، لذا ضروری است بحث نحوه کنترل پارلمان بر مکانیسم آتن در دستور کار قرار گیرد. آلمان به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین تأمین‌کنندگان منابع مالی در مذاکرات مرتبط در وضعیت سختی است و باید بین منافع خود در محدودسازی هزینه‌های مشترک و هدف یک سیاست دفاعی و امنیتی مشترک مؤثر و برخوردار از منابع مالی تضمین‌شده هماهنگی به‌وجود آورد.

اجرای همکاری ساختاری مستمر: این ابزار جدید ایجاد انعطاف، فرصت‌های به نسبت زیادی را دراختیار اعضا برای همکاری نزدیک‌تر در حوزه سیاست تسلیحاتی و توانایی‌های نظامی قرار می‌دهد. البته این نوع همکاری، کشورهای کوچک و متوسط را با این خطر مواجه می‌سازد که ازسوی اعضای بزرگ‌تر در هنگام ایجاد یک هسته نظامی متمایز استفاده شوند. ازآنجاکه انتظار می‌رود همکاری ساختاری مستمر بلافاصله بعد از به‌اجرا درآمدن معاهده لیسبون مورد استفاده قرار گیرد، ضروری است تا

حد امکان به‌صراحت تدوین شود و در تدوین آن بسیار به ساختارهای اتحادیه اتکا گردد.

به‌اجرا درآوردن ترتیبات قانونی جدید درزمینهٔ تعهد حمایت: مسائلی که در این ارتباط مطرح می‌شود تا حد زیادی به معاهده اروپای غربی بازمی‌گردد که طبق معاهده لیسبون دیگر با اتحادیه اروپا ارتباطی ندارد و باید به شکل رسمی لغو شود. تنها برای اجلاس پارلمانی معاهده اروپای غربی که به نمایندگان ملی فرصتی برای تبادل نظر درباره سیاست دفاعی و امنیتی مشترک می‌دهد، باید با همکاری پارلمان اروپا راه‌حلی پیدا شود. همانند «مجمع کمیسیون‌های امور اروپای مجالس ملی و کمیته قانونی پارلمان اروپا» (COSAC)[1] باید با ایجاد ساختاری بین‌المجلسی، کمیسیون‌های سیاست خارجی و سیاست دفاعی هر دو مجلس را به یکدیگر نزدیک کرد. مسئله مهم دیگر رابطه ناتو با اتحادیه اروپاست. با توجه به صلاحیت‌های جدید اتحادیه اروپا در حوزه امنیتی، تبیین حقوقی و سیاسی رابطه مذکور مهم‌تر از هرزمان دیگری است. اگرچه مشکلات مرتبط با ترکیه و جمهوری قبرس رابطه ناتو با اتحادیه اروپا را سخت‌تر ساخته‌اند؛ اما باید از نزدیک شدن مجدد فرانسه به اتحاد فراآتلانتیک برای یک همکاری بهتر استفاده کرد. در بهترین حالت می‌توان بنیان‌هایی را برای یک همکاری شفاف عملیاتی در هنگام فعالیت‌های موازی در مناطقِ بحرانی (به‌عنوان مثال بالکان یا افغانستان) ایجاد کرد.

---

1. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union

تمام مسائل فوق زمانی می‌توانند مورد بحث و بررسی قرار گیرند که به‌اجرا درآمدن معاهده لیسبون یا هر گزینهٔ دیگری به‌جای آن در آینده‌ای نزدیک میسر باشد. چنانچه یک رأی‌گیری مجدد در ایرلند باز به یک پاسخ منفی دیگر بینجامد، آنگاه باید گفت که سیاست اصلاحات اتحادیه اروپا در آستانه فروپاشی است.(۸۴) در این‌صورت باید روشن شود که اصلاحات دشوار در سیاست دفاعی و امنیتی چگونه تحقق خواهد یافت. چه اصلاحاتی را می‌توان بدون تغییر معاهده اتحادیه به‌انجام رساند؛ امری که در سال ۲۰۰۴ با ایجاد آژانس دفاع اروپا به‌وقوع پیوست. چه اصلاحاتی ممکن است توسط گروهی از اعضا و خارج از ساختارهای اتحادیه به‌اجرا درآیند؟ و چه اصلاحاتی دیگر هرگز مجال تحقق نخواهند یافت؟

از هم‌اکنون مشخص است که اصلاحاتی که نیاز به افزایش انسجام تصمیم‌گیری و انعطاف بیشتر به‌هنگام اجرا دارند، محکوم به شکست هستند؛ به‌خصوص تعیین نماینده عالی جدید که بدون تغییر معاهده میسر نیست. علاوه‌براین، بدون تغییر معاهده، امکان تأسیس سرویس اقدام خارجی وجود ندارد و کنترل مستقیم پارلمان بر روی سیاست دفاعی و امنیتی به‌خطر می‌افتد. همچنین سیاست دفاعی و امنیتی اروپا مجال تطبیق خود با روند کنونی و آشکار شدن ابعاد تاریک خود را نخواهد یافت. اَشکال منعطف همکاری در این حوزه نیز به‌لحاظ رسمی به‌سختی فرصت تحقق پیدا خواهند کرد. در مواردی که بتوان اصلاحات را بدون تغییر معاهدات و یا توسط گروهی از اعضا به‌اجرا درآورد، مذاکرات بسیار ضروری می‌گردد که طی آنها انسجام و کارایی سیاست دفاعی و امنیتی

اتحادیه اروپا با خسارات بیشتری روبرو می‌شود. البته برخی از جنبه‌ها نظیر مکانیسم تأمین مالی زودهنگام یا گسترش حوزه وظایف و همکاری تسلیحاتی بیشتر، ممکن است بدون تغییر معاهده عملی شوند. بسته به میزان اراده سیاسی، تحقق برخی از اقدامات فنی نیز ممکن است اقداماتی که توسط آنها هماهنگی سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپا بهتر می‌شود.[۸۵] بدون تردید بدون اصلاحات سازمانی و روشن کردن ابعاد غامض، توسعه سیاست دفاعی و امنیتی اروپا در درازمدت به مرزی می‌رسد که بدون تغییر در معاهدات فراتر رفتن از آن ممکن نخواهد بود.

اگر مکانیسم‌های ایجاد انعطاف برای ایجاد توانایی‌های نظامی و غیرنظامی و نیز ترتیبات قانونی به عملی ساختن عملیات‌ها نینجامد، می‌تواند این پیامد را درپی داشته باشد که اعضای بزرگ اتحادیه خارج از آن به اتحادهای قوی دست یابند. دراین‌صورت همکاری‌های مذکور به اعضای باقی‌مانده و به نماینده عالی ارتباطی پیدا نخواهد کرد. تحقق چنین امری، انسجام اتحادیه اروپا و توانایی آن برای ایفای نقش در قامت یک بازیگر امنیتی را در درازمدت با خطر مواجه می‌سازد. علاوه‌براین، سیاست‌گذاران و مذاکره‌کنندگان اروپایی باید انتظار این سناریو را داشته باشند که فرانسه و انگلستان ـ همانند تجربه سن‌مالو ـ دوباره همکاری نزدیک دوجانبه‌ای را در سیاست دفاعی درپیش گیرند و ازاین‌طریق اعضای دیگر را تحت فشار قرار دهند.

پی‌نوشت‌ها

1. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), Europäische Auβenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002.
2. Nicolai von Ondarza, Die Post-Neutralen in der Europäishen Sicherheits-und Verteidigungspolitik, Göttingen 2005.
3. Jean-Yves Haine, "An Historical Perspective, in: Nicole Gnesotto (Hg.), EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004), Paris: EUISS, 2004, S. 38-43.
4. Maartje Rutten (Hg.), Form St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents, Paris: EUISS, 2001, S. 8f.
5. European Council, European Council Cologne 3/4 June 1999, Presidency Report on Strengthening the CESDP.

۶. معاهده نیس در فوریه ۲۰۰۳ درست یک ماه بعد از آنکه نخستین عملیات سیاست دفاعی و امنیتی (مأموریت پلیس اتحادیه اروپا در بوسنی ـ هرزگوین) کار خود را آغاز کرد، به‌اجرا درآمد.

۷. کمیته سیاسی و امنیتی، کمیته نظامی اتحادیه اروپا و ستاد نظامی اتحادیه اروپا ازجمله ساختارهای سازمانی مذکور هستند که از میان آنها تنها کمیته سیاسی و امنیتی به معاهده اتحادیه اروپا راه یافته است.

8. European Council Helsinki 10/11 December 1999, Presidency Conclusions, Annex IV.
9. General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 20 July 2001 on the Establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP).
10. General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 20 July 2001 on the Establishment of a European Institute for Security Studies (2001/554/CFSP).
11. Ana E. Juncos/Christopher Reynolds, "The Political and Secuirty Committee: Governing in the Shadow", in: European Foreign Affairs Review, 12 (2007) 2, S. 127-147.

۱۲. ماده ۲۵ معاهده نیس. تا زمان تصویب معاهده لیسبون، پروتکلی درباره همکاری با اتحادیه اروپای غربی همچنان در معاهده اروپا وجود خواهد

داشت.

13. General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 12 July 2004 (2004/554/CFSP) on the Establishment of the European Defence Agency.
14. General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 18 July 2005 (2005/575/CFSP) Establishing a European Security and Defence College (ESDC).
15. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 66 (2006) 3, S. 663-697.

۱۶. اینگونه بود که تصمیم‌گیری درباره عملیات نظامی اتحادیه اروپا در کنگو از دسامبر ۲۰۰۵ تا ۱۲ ژوئن ۲۰۰۶ طول کشید.

17. Agnieszka Nowak (Hg.), Civilian Crisis-Management: the EU way, Paris: EUISS, 2007.
18. Nato, International Security Assistance Force, available at: www.Nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf (Informationen vom 1.4.2008. eingesehen am 29.4.2008).
19. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/071128-Erhoehung-Mittel,naVctx=103434.html (eingesehen am 29.4.2008).
20. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.6.2007, S.lf

۲۱. طبق ماده ۵ معاهده لیسبون، مواد، بندها، بخش‌ها، عنوان‌ها و قسمت‌های معاهده اتحادیه اروپا و معاهده نحوه کار اتحادیه اروپا از نو شماره‌گذاری می‌شوند. در ادامه این مقاله، وقتی به نسخه مشترک معاهده اتحادیه اروپا بعد از معاهده لیسبون اشاره می‌شود، از شماره‌گذاری جدید براساس جدول تطابق استفاده شده است.

22. Sebastian Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse, Stuttgart 2005, S. 268-271.

۲۳. در ادامه تنها زمانی از «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک» استفاده می‌شود که قوانین معاهده لیسبون به‌تفصیل مورد بحث و بررسی باشند.

24. Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen

Union [wie Fn. 23], S. 119ff.
25. Dietrich, "Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union", S. 666.
۲۶. در معاهده لیسبون، همکاری پلیسی و قضایی (رکن سوم) با توجه به انحلال ساختار رکنی اتحادیه اروپا به شکل کامل به حوزه جامعه اتحادیه اروپا منتقل می‌شود.
27. Europäischer Rat, Ein Sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 3ff.
۲۸. منظور از دفاع جمعی، دفاع مشترک گروهی از کشورها از خود درمقابل تهدیدات (منطبق با ماده ۵۱ منشور سازمان ملل) براساس تعهد حمایت متقابل است.
۲۹. یک سیستم امنیت جمعی بیانگر گروهی از کشورهاست که براساس قوانین مشترک امنیت همدیگر را به شکل متقابل تضمین می‌کنند.
30. Europäischer Rat von Köln vom 3/4 Juni 1999, Erklärung des Europäishen Rates Zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits-und Verteidigungspolitik.
31. Ibid.
32. Kristina Gerteiser, Die Sicherheits-und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Frankfurt a.M. 2002, S. 221f.
33. Renata Goldirova, "EU one step closer to Kosovo mission", in: EU-Observer, 4.2.2008, http://euobserver.com/9/25596 (eingesehen am 26.9.2008).
۳۴. طبق ماده ۱۴ بند ۱ معاهده نیس، تصویب یک اقدام مشترک باید این اطلاعات را داشته باشد: هدف، گستره، ابزارها، شرایط و محدوده زمانی لازم برای اجرا.
35. Sebastian Graf von Kielmansegg. "Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union", in: Europarecht, 41 (2006) 2, S. 182-200 (192-199).
36. Nicolai von ondarza, EU Military Deployment-an Executive Prerogative? Decision-Making and Parlimentary Control on the Use of Force by the EU, Paper for the Garnet EU in

International Affairs Conference, Brüssel, April 2008, S. 12-15, www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf

۳۷. ماده I-33 معاهده نحوه کار اتحادیه اروپا.

۳۸. ویژگی الزام‌آور سیاست امنیتی و خارجی مشترک امکان دسترسی به نیروهای نظامی ملی را فراهم نمی‌سازد. علاوه بر این، دفاع مشترک خارج از صلاحیت‌های حقوقی اتحادیه اروپا واقع شده و بنابه دلایل سیاسی و دموکراتیک نیز امکان دسترسی سیاست امنیتی و خارجی مشترک به نیروهای نظامی ملی وجود ندارد.

39. Rudolf Streinz, Europarecht, 6., völlig neu bearbeitete Aufl., Heidelberg 2003, S. 190-204.

۴۰. ماده ۲ بند ۲ حرف ب نظامنامه داخلی شورا.

۴۱. چنین شورایی را شورای اروپا می‌تواند در هر زمانی که خواست در چهارچوب حق سازمانی و براساس نظامنامه داخلی خود تشکیل دهد. درحال‌حاضر سالانه دو بار شورای وزرای خارجه تشکیل می‌شود که وزرای دفاع کشورهای عضو نیز در آنها حضور دارند.

42. Daniel Thym, The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty, Berlin: WHI Paper 5/2005, S. 8.

43. Ricardo Gomez/John Peterson. “The EU’s impossibly busy foreign ministers: No one is in control”, European Foreign Affairs Review, 6 (2001) 1, S. 53-74.

۴۴. چنین تقسیمی تا پیش از معاهده لیسبون در قوانین معاهده اتحادیه وجود نداشته و تنها در نظامنامه داخلی شورا دیده می‌شود.

۴۵. ماده ۱۸ بند ۴ معاهده لیسبون.

۴۶. بیانیه درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک، بند ۲ سند نهایی معاهده لیسبون.

47. Ben Crum. “Parliamentarization of the CFSP through Informal Institution making? The Fifth European Parliament and the EU High-Representative”, in: Journal of European Public Policy, 13 (2006) 3, S. 383-401.
48. Council of the European Union, ESDP Newsletter 4, Juli 2007, S. 4.
49. Cornelius Adebahr/Giovanni Grevi (Hg.), The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy, Brüssel 2007 (EPC Working Paper 28).
50. Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union [wie Fn. 23], S. 148.
51. Giji Gya, “ESDP and EU Mission update”, in: European Security Review, 36 (Dezember 2007), www.isis-europe.org/pdf/2007_artrel_77_esr36esdpmission-update.pdf (eingesehenam 26.9.2008).

۵۲. طبق ماده ۵۲ معاهده لیسبون، گستره جغرافیایی معاهده اتحادیه اروپا، قلمرو ارضی اعضا را دربرمی‌گیرد.

۵۳. عملیات‌های نجات ازقبیل تخلیه مسلحانه جزء وظایف پترزبرگ به‌حساب می‌آمدند.

۵۴. به‌عنوان مثال در ارتباط با مأموریت اصلاح‌بخش امنیتی اتحادیه اروپا در جمهوری دموکراتیک کنگو (EUSEC RD Congo)، بیشتر عملیات مشاوره نظامی مطرح است.

55. Kielmansegg. “Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union” [wie Fn. 36].

۵۶. طبق قرارداد برلین + ۱ در سال ۲۰۰۲، اتحادیه اروپا در عملیات‌های نظامی خود می‌تواند از ساختارها و توانایی‌های ناتو بهره بگیرد.

57. General Affairs and Foreign Relations Council, Headline Goal, 2010.
58. General Affairs and Foreign Relations Council, Civilian Headline Goal 2010.
59. Ondarza, EU Military Deployment,
60. Burkhard Schmitt, “European Capabilities: How Many

Divisions?", in: Gnesotto (Hg.), EU Security and Defence Policy [wie Fn. 3], S. 89-110 (103).

61. David Scannell, "Financing ESDP Military Operations", in: European Foreign Affairs Review, 9 (2004) 4, S. 529-549.

۶۲. جزئیات مربوط به هزینه‌های مشترک در پیوست I-III مصوبه شورا درزمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک (۲۰۰۷/۳۸۴) قید شده است.

63. EU Council Secretariat, Financing of ESDP Operations, 2007, S. 3.

64. Ibid.

۶۵. پروتکل همکاری ساختاری مستمر مبتنی‌بر ماده ۴۲ معاهده اتحادیه اروپا، سند نهایی معاهده لیسبون.

۶۶. ماده ۴۶ بند ۲ معاهده لیسبون.

۶۷. استثناء دیگر به مصوبات درباره نحوه کار آژانس دفاع اروپا بازمی‌گردد.

68. Europäische Verteidigungsagentur, Code of Conduct on Defence Procurement, 2007.

69. Joachim Rohde, Rüstung in Europa, Zwänge und Optionen Zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Studie 25/04), S. 17-21)

۷۰. در این ماده آمده است: «تدوین گام به گام سیاست دفاعی مشترک به‌واسطهٔ همکاری تسلیحاتی بین اعضا پشتیبانی می‌شود».

71. General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the Establishment of the European Defence Agency.

۷۲. به ماده ۴۵ بند ۱ معاهده لیسبون نگاه کنید.

۷۳. تقریباً تمام اعضاء اتحادیه اروپا به‌جز دانمارک در آژانس دفاع اروپا شرکت دارند.

74. Vanda Knowles/Silke Thomson-Pottebohm, "The UK, Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC", in: German Politics, 13 (2004) 4, S. 581-604.

۷۵. وضعیت حقوقی بی‌طرفی در تضاد با مشارکت در شرط حمایت نظامی قرار دارد؛ به‌خصوص در ارتباط با مالت و اتریش که پذیرش شرط حمایت نظامی مستلزم تغییر قانون اساسی است.

۷۶. با انجام این کار، مرکز ماهواره و مؤسسه مطالعات امنیتی ـ که هر دو به اتحادیه اروپای غربی تعلق داشتند ـ به اتحادیه اروپا واگذار شده‌اند.

۷۷. تنها نهادی که از اتحادیه اروپای غربی باقی خواهد ماند، اجلاس پارلمانی است که از سال ۲۰۰۰ به بعد اجلاس امنیت و دفاع اروپا نامیده شده است و نمایندگی مجالس ملی در ارتباط با سیاست دفاعی و امنیتی اروپا را برعهده دارد. به‌نظر می‌رسد با تمهیدات معاهده لیسبون و ارتقای جایگاه پارلمان اروپا در ارتباط با سیاست مذکور، اجلاس امنیت و دفاع اروپا نیز مفهوم وجودی خود را از دست بدهد.

۷۸. شرط حمایت نظامی نمی‌تواند توسط شرط همبستگی ارائه‌شده در معاهده لیسبون جایگزین شود. طبق ماده ۲۲۲ معاهده نحوه کار اتحادیه اروپا شرط همبستگی بیشتر درزمینهٔ تهدیدات داخلی در داخل اروپا کاربرد دارد و لذا بخشی از سیاست دفاعی و امنیتی به‌حساب نمی‌آید.

۷۹. این شرط که برای حفظ بی‌طرفی کشورهای اعضای غیرمتعهد است در ماده ۴۱ بند ۲ معاهده لیسبون، پروتکل همکاری ساختاری مستمر، بیانیه ۱۳ و بیانیه ۱۴ عیناً آورده شده است.

80. Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union [wie Fn. 23], S. 213.
81. Anthony King. "The Future of the European Security and Defence Policy", in: Contemporary Security Policy, 26 (2005) 1, S. 44-61.
82. Stephanie Hofmann/Christopher Reynolds, EU-NATO Relations, Time to Thaw the "Frozen Conflict", Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP

Comments 12/07).

83. Der Bericht der Slowenischen Ratspräsidentschaft zur Tagung des Europäischen Rates am 19/20. Juni 2008: Rat der Europäischen Union, Sachstandbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat-Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, Brüssel 2008.

۸۴. دولت ایرلند طبق قانون اساسی خود موظف است که تغییرات مرتبط با معاهده اتحادیه را به رفراندوم بگذارد. لذا صرف‌نظر از هر نوع راه‌حل، این تغییرات باید بار دیگر به رأی عمومی گذاشته شوند.

85. Julia Lieb/Andreas Maurer, Europas Rolle in der Welt Stärken, Optionen Für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Studie 15/07).

روسیه و ناتو؛ مدیریت بحران‌ها یا افزایش تنش‌ها؟[1]

- مقدمه
- گسترش روابط بین روسیه و ناتو
- حوزه‌های همکاری
- حوزه‌های مناقشه
- برآورد روابط
- نتایج و توصیه‌ها
- پی‌نوشت‌ها

---

1. Hannes Adomeit, Frank Kupferschmidt, Russland und NATO; Krise verwalten oder Potentiale entwickeln?, Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008.

مقدمه

بیشتر از ده سال است که ناتو در تلاش برای همکاری عملی و ایجاد ارتباطات چندجانبه با روسیه است تا از این راه به‌نوعی رابطه مبتنی‌بر درک و اعتماد متقابل دست یابد. اگر در گذشته چنین تلاشی واقع‌گرایانه تلقی می‌شد؛ اما در حال حاضر اعضای ناتو به آن با دیده‌ای از شک و تردید می‌نگرند. ایالات متحده، روسیه را بیشتر عنصری مخل در حل مشکلات بین‌المللی می‌داند تا شریکی سازنده و اعضای جدید ناتو از مرکز و شرق اروپا از این فراتر رفته و مسکو را تهدیدی بالقوه علیه امنیت اروپا به‌حساب می‌آورند.

کرملین برای تغییر این برداشت‌ها کار خاصی انجام نداده است. از زمان سخنرانی پوتین در چهل‌وسومین کنفرانس امنیتی مونیخ در دهم فوریه ۲۰۰۷، از مسکو تنها سخنان تند علیه آمریکا و ناتو به‌گوش می‌رسد. درزمینهٔ نظامی نیز ازسوی مسکو اقدامات جدی‌ای صورت گرفته است؛ بمب‌افکن‌های استراتژیک این کشور که از زمان پایان جنگ سرد پروازهای خود را کنار گذاشته بودند بار دیگر به پرواز درآمده‌اند و مسکو از سال ۲۰۰۱ تاکنون بودجه نظامی خود را چهار برابر کرده و

برنامه‌های جدیدی را برای نوسازی تسلیحات نظامی متعارف و بمب‌های هسته‌ای استراتژیک خود به‌اجرا درآورده است. علاوه‌براین، مسکو «پیمان نیروهای متعارف در اروپا»[1] را به حالت تعلیق درآورده و تهدید کرده که از «پیمان نیروهای میان‌برد هسته‌ای»[2] نیز خارج خواهد شد.

اما چرا انتظارات بالا از بهبود روابط روسیه و ناتو همان‌طور که بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ یا تأسیس «شورای روسیه ـ ناتو»[3] در مه ۲۰۰۲ مشاهده شد، برآورده نشده است؟ چرا برخی از ناظران از بروز بحران بین ناتو و روسیه سخن بر زبان می‌آورند؟ و اگر حوزه‌های همکاری با حوزه‌های مناقشه آن دو با هم مقایسه شود، وضعیت تا چه حد نامطلوب است؟ ازسوی‌دیگر با مشاهده تنش‌های اخیر بین روسیه و ناتو این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی سبب بروز این وضعیت شده‌اند؟ آیا عاقلانه است که این بحران‌ها مدیریت شوند یا اینکه در روابط بین ناتو و روسیه علی‌رغم ناامیدی‌های دوطرفه، پتانسیلی به‌وجود آمده که درصورت تغییر شرایط می‌توان از آن برای بهبود روابط بهره گرفت؟

گسترش روابط بین روسیه و ناتو

روابط بین روسیه و ناتو از آغاز هزاره جدید به دو دلیل به شکل درازمدت و جدی گسترش یافت؛ نخست تثبیت قدرت پوتین بعد از

1. Treaty on Conventional Forces in Europe
2. The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty
3. NATO-Russia Council

انتخابات ریاست‌جمهوری در مارس ۲۰۰۰ و دوم حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱. تا قبل از آن روابط ناتو و روسیه به دلایل متعددی ازجمله مناقشه کوزوو و حمله هوایی ناتو به صربستان در بهار ۱۹۹۹ در وضعیت خوبی قرار نداشت. کرملین به مداخله ناتو واکنش شدیدی نشان داد و اتحاد غرب را به نابود کردن حقوق مردم یوگسلاوی و کمک به نسل‌کشی صرب‌ها متهم کرد. علاوه بر این، روسیه همکاری خود را با ناتو در شورای روسیه ـ ناتو متوقف نمود. با شروع مجدد همکاری‌ها در ژوئن ۱۹۹۹، مذاکرات نخست معطوف به موضوع کوزوو شد. البته با پیوستن سه عضو سابق پیمان ورشو ـ لهستان، مجارستان و چک ـ به ناتو بار دیگر روابط دو طرف تحت فشار قرار گرفت. برنامه گسترش روبه شرق ناتو گذشتن از خط قرمز روسیه به‌حساب می‌آمد. در این شرایط به‌نظر می‌رسید که روابط ناتو و روسیه هرگز بهبود نخواهد یافت؛ اما با به قدرت رسیدن پوتین، بهبود چشمگیر روابط آغاز شد.

تلاش‌های جدید در دوره پوتین

آغاز دور جدید روابط بین روسیه و ناتو ارتباط تنگاتنگی با قصد پوتین برای احیای مجدد قدرت و عظمت روسیه ازطریق ایجاد ثبات داخلی و نوسازی گسترده اقتصادی داشت. نوسازی گسترده اقتصادی ـ با توجه به افزایش چشمگیر قیمت نفت که سود سرشاری را نصیب خزانه دولت روسیه می‌ساخت ـ تنها با سرمایه‌گذاری گسترده غرب میسر بود و این سرمایه‌گذاری نیز تنها درصورت بهبود روابط بین روسیه با اروپا و آمریکا

محقق می‌شد. پوتین با آگاهی از این امر، تصمیم‌گیری‌های عملگرایانه‌ای نمود. او تلاش زیادی کرد تا به روابط روسیه با آمریکا و اتحادیه اروپا ـ در سطح سازمانی ـ در چهارچوب ناتو و اتحادیه اروپا نظم دوباره‌ای بخشد. براین‌اساس، روسیه از سال ۲۰۰۰، گام‌به‌گام روابط خود را با ناتو در چهارچوب شورای روسیه ـ ناتو از سر گرفت و حتی مذاکرات برای ایجاد یک رابط نظامی در ستاد فرماندهی روسیه آغاز شد (در سال ۲۰۰۲ این مذاکرات به‌نتیجه رسید). در آغاز سال ۲۰۰۱ روسیه به ناتو اجازه داد تا نمایندگی نظامی خود را در مسکو تأسیس کند.[1]

حملات ۱۱ سپتامبر تغییر سیاسی را که پوتین آغاز کرده بود، شدت بخشید. این تغییر، حال دیگر ابعاد اصلی موضع روسیه درقبال ناتو را دربرمی‌گرفت که ازجمله آنها بحث گستره ژئوپولیتیک ناتو بود. ناتو با حمله هوایی به یوگسلاوی نشان داده بود که آماده است تا در خارج از حوزه جغرافیایی خود، عملیات نظامی انجام دهد؛ اما دیپلمات‌های روسی همواره با چنین گسترشی مخالفت می‌کردند. آنها براین عقیده بودند که گسترش حوزه کاربرد ناتو ازجمله حمله به یوگسلاوی نه‌تنها خلاف منشور سازمان ملل است بلکه حتی خلاف خود پیمان ناتو نیز می‌باشد. البته این استدلال حتی قبل از به قدرت رسیدن پوتین یعنی با پذیرش نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در بوسنی ـ هرزگوین و کوزوو ازسوی روسیه خودبه‌خود منتفی شده بود.

بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ بار دیگر حوزه کاربرد ناتو گسترش یافت و باز هم این گسترش مورد تأیید روسیه قرار گرفت. طبق قطعنامه ۱۳۸۶،

نیروی حافظ صلح بین‌المللی‌ای برای افغانستان درنظر گرفته شد و در اوت ۲۰۰۳ توافق شد که ناتو نقش رهبری نیروی مذکور ـ ایساف[1] ـ را برعهده گیرد.(۲) روسیه به‌خاطر جنگ با تروریسم حریم هوایی خود را دراختیار ائتلاف بین‌المللی برای حمله به طالبان و القاعده قرار داد، اطلاعات عملیاتی دقیقی را گزارش کرد و حضور نظامی آمریکا در آسیای مرکزی را پذیرفت. جنگ با تروریسم هدف عینی مشترک و درازمدت به‌حساب می‌آمد. دیگر تغییرات موضع روسیه درقبال ناتو و مسائلی چون گسترش روبه شرق آن، ماهیت این گسترش و ارتباط سازمانی روسیه با ناتو نیز حائز اهمیت بود.

گسترش روبه شرق ناتو ازسوی نخبگان قدرت در روسیه، رسیدن تهدیدآمیز ناتو به مرزهای روسیه تلقی شده و می‌شود. کرملین با در خطر قرار گرفتن منافع امنیتی‌اش با ساخت زیرساخت‌های نظامی ازسوی آمریکا و ناتو در خاک کشورهای عضو سابق پیمان ورشو یا اتحاد جماهیر شوروی مخالفت کرد. البته روسیه تنها به ابراز مخالفت بسنده نکرد و تهدید نمود درصورت گسترش روبه شرق ناتو و رسیدن آن تا مرزهای روسیه، دکترین و ساختار نیروهای نظامی خود ازجمله آرایش نیروهایش را مورد بازبینی قرار خواهد داد.(۳) روسیه مخالفت خود را نه‌تنها از نقطه‌نظر نظامی ـ سیاسی بلکه از نقطه‌نظر اخلاقی نیز مطرح می‌کرد و معتقد بود که سیاستمداران غربی درجریان اتحاد دوباره آلمان در سال

---

1. ISAF

۱۹۹۰ تضمین داده بودند که ناتو از مرزهای جمهوری دموکراتیک آلمان فراتر نخواهد رفت.(۴)

مسکو پس از آنکه نتوانست مانع برگزاری دور اول مذاکرات گسترش روبه شرق ناتو شود، مجبور شد در تلاش‌هایش برای سازماندهی مجدد روابط روسیه با ناتو، دلیلی برای مجاز بودن گسترش روبه شرق ناتو و عضویت کشورهای بالکان در آن ـ که در زمان بوریس یلتسین در سال ۱۹۹۸ خط قرمز روسیه عنوان شده بود ـ بیابد.(۵) کلید حل این معضل در تغییر ماهیت ناتو نهفته بود و پوتین قبل از پیوستن هفت عضو جدید به ناتو در دومین دور گفتگوهای گسترش روبه شرق خواستار این تغییر و غلبه وجهه سیاسی ناتو بر وجهه نظامی‌اش شد.(۶)

پوتین همچنین خواستار تغییر ارتباط سازمانی روسیه با ناتو شد. درحقیقت «شورای مشترک دائمی ناتو ـ روسیه»[1] به رهبری دبیرکل ناتو، اعتبار روسیه را مخدوش می‌کرد. سیاستمداران و دیپلمات‌های روسی مخالف فرمول ۱+۱۹ بودند چراکه همواره با شرایطی روبرو می‌شدند که نوزده عضو آن زمان ناتو قبلاً بر سر آن به توافق رسیده بودند. روسیه خواستار همکاری‌ای بود که از آغاز تا پایان در آن مشارکت داشته باشد. راه‌حلی که برای این معضل در دسامبر ۲۰۰۱ پیدا شد فرمول «ناتو به بیست» بود که در آن عضویت یکسان روسیه در «شورای جدید ناتو ـ روسیه» به‌همراه دیگر اعضا پیش‌بینی شده بود.(۷) آخرین اجلاس شورای

1. Permanent Joint Council (PJC)

دائمی مشترک ناتو ـ روسیه در سطح وزرای خارجه در مه ۲۰۰۲ برگزار شد و در همان ماه قوانین تجدیدنظر شده ـ که باید روابط جدید کیفی‌ای را بین دو طرف ایجاد می‌کردند ـ در اجلاس سران ناتو ـ روسیه با مسرت اعلام گردید.(۸)

اما در حال حاضر و از مه ۲۰۰۲ تا به امروز برآیند روابط روسیه ـ ناتو چگونه است؟ طبق «نظریه همگرایی»،[1] تعمیق همکاری و ارتباطات در سطوح پایینی سیاست لاجرم بر سطوح عالی آن یعنی سطوح رهبری و در موضوعاتی چون سیاست امنیتی تأثیر می‌گذارد. بلافاصله این سؤال مطرح می‌شود که آیا پروژه‌ها و برنامه‌های فراوان مورد توافق با روسیه نظیر فعالیت‌های شورای جدید روسیه ـ ناتو توانسته‌اند روابط کیفی جدیدی در بالاترین سطح به‌وجود آورند؟

شورای روسیه ـ ناتو

این شورا، نهاد مرکزی و مهم‌ترین مکان مذاکره بر سر روابط بین ناتو و روسیه است که در مه سال ۲۰۰۲ تأسیس شد. مدیریت نشست‌های شورا برعهده دبیرکل ناتوست و ماهانه یک بار این نشست‌ها در سطح نمایندگی‌های دائم و نمایندگی‌های نظامی برگزار می‌شود. سالانه دو بار این نشست‌ها در سطح وزرای امور خارجه، دفاع و فرماندهان ستادهای کل و در فواصل نامعین نشست رهبران برگزار می‌شود. یکی از ابداعات مهم سازمانی این شورا، ایجاد کمیسیون آماده‌سازی در سطح شورای

---

1. Integration Theory

سفارتخانه‌ها بود. این کمیسیون حداقل دو بار در ماه نشست داشته و مکانی برای تبادل غیررسمی دیدگاه‌ها درزمینهٔ موضوعات سیاسی و معضلات همکاری عملی است. به‌طور کلی در چهارچوب شورا، ۲۷ کمیسیون و کارگروه تشکیل شده‌اند که قبلاً در شورای مشترک دائمی روسیه ـ ناتو تعداد آنها به دو کارگروه می‌رسید. فضای نشست‌ها بنابر گزارشات رسمی ناتو از زمان تأسیس شورا بهبود چشمگیری داشته است. وقتی در مارس ۲۰۰۳ پوتین فرمانده نیروهای مرزی، سپهبد کنستانتین توتسکی،[1] را به نمایندگی دائم روسیه در ناتو منصوب کرد، وضعیت این نمایندگی ارتقا قابل توجهی یافت. توتسکی در ژانویه ۲۰۰۸ جای خود را به دیمیتری رگوزین[2] ملی‌گرا سپرد. در همکاری عملی بین ناتو و روسیه، دفاتر رابط نظامی روسیه در مقرهای فرماندهی اصلی استراتژیک ناتو در مونز[3] (بلژیک) و نور فلک[4] (ایالت ویرجینیا) و همچنین نمایندگی نظامی ناتو در مسکو، نقش مهمی را ایفا می‌کنند. سالانه در برنامه‌های همکاری شورای روسیه و ناتو و برنامه‌های نظامی آن، محورهای همکاری و اقدامات خاص مشخص می‌شوند.

حوزه‌های همکاری

روسیه و ناتو اگرچه حوزه‌های همکاری متنوع و چشمگیری دارند؛ اما نتایج همکاری‌های آنها با یکدیگر در مقایسه با هزینه‌ها راضی‌کننده نبوده است. علاوه‌براین، قبل از رسیدن به هرگونه پیشرفتی در کمیسیون‌ها و

1. Konstantin Totsky
2. Dimitrij Rogosin
3. Mons
4. Norfolk

کارگروه‌های ۲۷گانه شورای ناتو - روسیه باید تلاش‌های بسیاری صورت گیرد و وقت زیادی هزینه شود.(۹)

برخلاف شورای دائمی مشترک، در شورای روسیه - ناتو کیفیت گفتگوها بر سر مسائل امنیتی روز بهتر شده است.(۱۰) اطلاعات دوجانبه، مشورت و تعیین مواضع دوجانبه مورد توجه خاص قرار دارد و اینگونه است که شورا توانسته تا بر سر مسائلی نظیر کنترل مرزها در بالکان، اصلاحات دفاعی در بوسنی (هر دو در سال ۲۰۰۳) یا انتخابات ریاست‌جمهوری اوکراین (۲۰۰۴) به تفاهم دست یابد. شورا در سال ۲۰۰۷ توانست تا بر سر اجرای آزمایشی پروژه‌ای برای مبارزه با مواد مخدر - که در چهارچوب آن متخصصانی برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و کشورهای آسیای مرکزی آموزش خواهند یافت - به توافق برسد. تا پایان سال ۲۰۰۷ و در چهارچوب برنامه مذکور ۲۳۰ نفر از شش کشور مرتبط، شانزده دوره آموزشی را پشت سر گذاشتند.(۱۱)

علاوه بر این، در شورا موضوعات مورد اختلاف، نظیر تحولات در گرجستان، اوکراین و آسیای مرکزی و نیز تعهداتی که روسیه در اجلاس استانبول اجرای آنها را پذیرفت، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. اگر دیدگاه‌های اعضای شورا متفاوت باشد آنها درصورت امکان به شکل رسمی اعلام می‌کنند که رسیدن به توافق غیرممکن است.[1]

1. Agree to Disagree

جنگ علیه تروریسم

روسیه و ناتو توجه خاصی را به مبارزه با تروریسم معطوف داشته‌اند. در داخل یک کارگروه خاص در شورای روسیه ـ ناتو تهدیدات تروریستی در حوزه اروپا ـ آمریکا مشخص شده و اقدامات متناسب با آنها بحث و بررسی می‌شود. در سه کنفرانس عالی‌رتبه شورای روسیه ـ ناتو این مسئله که نیروهای مسلح در مبارزه با تروریسم چه نقشی می‌توانند داشته باشند، بررسی شد و پیشنهادات ارائه‌شده مورد توجه جدی قرار گرفت. نتیجه این کار تصویب «برنامه اقدام ناتو ـ روسیه درخصوص تروریسم»[1] در دسامبر ۲۰۰۴ بود.(۱۲) این برنامه شامل اقدامات پیشگیرانه مانند اجرای قرارداد منع گسترش تسلیحات کشتارجمعی، مشارکت نیروی دریایی در «عملیات تلاش فعالانه»[2] در دریای مدیترانه (که برای ممانعت از اقدامات تروریستی به‌اجرا درآمده است)، محافظت از پروازهای غیرنظامی، مبادله گسترده اطلاعات جاسوسی و غلبه بر پیامدهای ناشی از حملات تروریستی در چهارچوب ارائه کمک در زمان بروز بحران است.(۱۳) اجرای موارد مذکور پیشرفت‌هایی داشته است. در مه ۲۰۰۷، کنفرانس دیگری برای درک هرچه بهتر روش‌ها و تاکتیک‌های تروریستی برگزار شد. اطلاعات جاسوسی به‌خوبی مبادله می‌شوند. در برنامه «عملیات تلاش فعالانه» نیز تاکنون دو کشتی روسی مشارکت داشته‌اند.(۱۴)

1. NATO-Russia Action Plan on Terrorism
2. Operation Active Endeavour (OAE)

ممانعت از گسترش تسلیحات کشتارجمعی

درزمینهٔ ممانعت از گسترش تسلیحات کشتارجمعی و فناوری مرتبط با ساخت موشک‌های بالستیک و دیگر اقسام موشک‌ها نیز همکاری‌ها گسترش یافته است. کارگروه‌های شورای روسیه ـ ناتو به ارزیابی مشترک روندهای جهانی گسترش تسلیحات کشتارجمعی پرداخته و راه‌های همکاری عملی برای محافظت از مواد شیمیایی، بیولوژیک، رادیواکتیو و هسته‌ای را بررسی می‌کنند. در روسیه، آمریکا، بریتانیا و فرانسه تمرین‌هایی در این زمینه انجام شده تا مشخص شود که آیا کشورهای مذکور هنگام بروز یک حادثه ناگهانی براثر تسلیحات هسته‌ای، توانایی واکنش مناسب را دارند یا نه.

در حال حاضر از نگاه ناتو، بزرگ‌ترین تهدید درزمینهٔ گسترش تسلیحات هسته‌ای و موشک‌های پرتابی آن، کشور ایران است. روسیه و ناتو به شکل رسمی توافق کرده‌اند که از هر اقدامی که بتواند ایران را به یک قدرت هسته‌ای تبدیل کند، جلوگیری کنند. با توجه به همکاری هسته‌ای با ایران، روسیه متعهد به اجرای دقیق «رژیم کنترل فناوری موشکی»[1] و عدم کمک به ایران برای دستیابی به فناوری ساخت موشک‌های بالستیک و دیگر انواع موشک‌ها شده است. روسیه همچنین متعهد شده که در همکاری اتمی خود با ایران ـ ساخت نیروگاه اتمی بوشهر که با ارائه سوخت هسته‌ای ازسوی مسکو آخرین مراحل تکمیل

1. MTCR

خود را طی می‌کند ـ هیچ کمکی به ساخت احتمالی بمب اتمی ازسوی ایران نکند. البته در عالم واقع شک و تردیدهایی نسبت به اجرای این تعهدات ازسوی روسیه به‌چشم می‌خورد.(۱۵) به‌طور کلی بین آمریکا و برخی از کشورهای اروپایی از یک طرف و روسیه از طرف دیگر بر سر نحوه برخورد با بلندپروازی‌های هسته‌ای تهران اختلاف نظر وجود دارد. این اختلاف نظر وقتی اهمیت می‌یابد که ایران در حال حاضر برنامه غنی‌سازی خود را باشدت دنبال می‌کند. از این لحاظ، بحث و گفتگوها در شورای روسیه ـ ناتو درباره ایران نمونه خوبی هم برای همکاری و هم برای مناقشه در روابط بین روسیه و ناتوست.(۱۶)

عملیات‌های محافظت از صلح

براساس تجارب همکاری درزمینهٔ عملیات محافظت از صلح در بالکان و اعتماد به‌دست آمده از این همکاری، روسیه و ناتو به چهارچوبی کلی برای همکاری درزمینهٔ عملیات‌های مذکور دست یافته‌اند. دراین‌راستا، یک برنامه دقیق پیش‌بینی شده تا درصورت نیاز به چنین عملیات‌هایی، همکاری آسانی بین روسیه و اعضای ناتو صورت گیرد. برنامه‌ریزی و اجرای یک عملیات محافظت از صلح اقدامی پیچیده است که به انجام برخی آماده‌سازی‌ها نیاز دارد. به‌همین‌خاطر باید با انجام تمرین‌هایی قوانین مرتبط با مشورت، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در یک بحران نوظهور آزمایش شوند و اعتبار آنها ثابت گردد. البته درحال‌حاضر نمی‌توان پیش‌بینی کرد که کجا، کی و تحت چه شرایطی می‌توان چنین

عملیاتی را به رهبری شورای روسیه ـ ناتو اجرا نمود.

دفاع موشکی تاکتیکی

اهداف همکاری درزمینهٔ دفاع موشکی تاکتیکی، یکپارچه‌سازی و استفاده از تجارب برای انجام عملیات‌های مشترک علیه موشک‌های بالستیک است.[۱۷] مسائل اساسی مرتبط با این همکاری براساس پیشنهادی ازسوی پوتین در فوریه ۲۰۰۱ به دبیرکل ناتو مبنی‌بر ساخت یک دفاع موشکی متحرک غیراستراتژیک برای اروپا، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.[۱۸] درکنار این کار، تاکنون چهار تمرین درگیری انجام شده که آخرین آنها به ژانویه ۲۰۰۸ در آلمان بازمی‌گردد. اگر هدف سه تمرین قبلی آزمایش یک طرح کلی دفاع موشکی براساس شبیه‌سازی رایانه‌ای بود، در تمرین اخیر روند برنامه‌ریزی برای استفاده مؤثر از چنین نیروهایی مدنظر بوده است. ناتو تا به امروز سه میلیون یورو برای تحقیق و تمرین برای همکاری درزمینهٔ دفاع موشکی هزینه کرده است.[۱۹]

اصلاحات نظامی

روسیه و کشورهای عضو ناتو برای مقابله با طیف کامل تهدیدات احتمالی فراروی آنها در قرن بیست‌ویکم به نیروهای نظامی آموزش‌دیده، مجهز و متناسب نیازمندند. درصورت اجرای عملیات‌های مشترک، بحث یکپارچه‌سازی نیروهای روسی و غربی مطرح می‌شود. داشتن ساختارهای توانا، سیستم‌های ارتباطاتی و توانایی‌های نظامی شرط اصلی همکاری

در این زمینه است.

براین‌اساس، اصلاحات نظامی موفق در روسیه به‌نفع کشورهای غربی است. حمایت ناتو از این اصلاحات در روسیه مواردی چون توسعه نیروها، مدیریت بودجه نظامی و اصلاح صنایع دفاعی را دربرمی‌گیرد. این حمایت همچنین شامل کمک برای غلبه بر پیامدهای اجتماعی و اقتصادی چنین اصلاحاتی نیز می‌شود. ازجمله دیگر کمک‌ها، آموزش سربازان برای انجام مأموریت‌های جدید و همچنین کمک به مسائل تبدیل (تبدیل نیروها و تجهیزات نامتعارف به نیروها و تجهیزات متعارف یا تبدیل نیروها و تجهیزات نظامی به غیرنظامی) است.[۲۰]

همکاری تسلیحاتی

اصلاحات نظامی در روسیه باید فرصت‌های جدیدی را برای همکاری تسلیحاتی به‌وجود آورد چراکه تحقیق و تولید مشترک کاهش هزینه‌ها را به‌همراه دارد؛ اما همکاری تسلیحاتی موانع متعددی چون استراتژی‌های نظامی ملی متفاوت، سیاست‌ها و ساختارهای اقتصادی متفاوت (نظیر تقابل شرکت‌های خصوصی در کشورهای عضو ناتو با شرکت‌های دولتی در روسیه) و موانع اداری و پنهانکاری را فراروی خود دارد. به‌همین‌خاطر پروژه‌ای با همکاری سوئیس و هفده عضو شورای ناتو ـ روسیه با هدف همکاری تسلیحاتی عملی آغاز شده است. این پروژه اولین تلاش از نوع خود برای یافتن حوزه‌ای مناسب برای برقراری ارتباط بین صنایع نظامی ناتو و روسیه است و توانسته به شفافیت بیشتر و اعتماد متقابل بینجامد.

نتیجه دیگر این پروژه تدوین کتاب راهنمایی است که در آن مدارک و شرایط لازم برای توافق بر سر همکاری‌های تسلیحاتی قید شده است.

دیگر حوزه‌های همکاری

علاوه‌بر حوزه‌های مذکور، امکان همکاری در موارد دیگر نیز وجود دارد. یکی از این موارد، مدیریت حمل‌ونقل هوایی و کنترل فضای پروازی در چهارچوب «طرح مشترک حریم هوایی»[1] است. طبق این طرح اطلاعات مهم پروازهای نظامی و غیرنظامی باید به‌سرعت بین روسیه و کشورهای عضو ناتو مبادله شود. هدف طرح افزایش امنیت و شفافیت و همچنین مقابله با تهدید تروریستی ناشی از ربودن هواپیماهای غیرنظامی است.

لجستیک نقشی اساسی در تداوم پویایی نیروهای حاضر در عملیات‌های بین‌المللی که از وطن خود دورند، دارد. به‌همین‌خاطر هماهنگ و فراهم ساختن هرچه بهتر منابع در هرکجا که ممکن باشد، مهم است. بسیاری از طرح‌های شورای روسیه ـ ناتو درزمینهٔ همکاری لجستیک نظامی و غیرنظامی است. در این چهارچوب باید براساس تبادل جامع اطلاعات ـ به‌عنوان مثال درباره روش‌های لجستیک، ساختارها و تجارب لجستیک و اصول عملیاتی ـ ساختاری منسجم برای درک متقابل در حوزه لجستیک به‌وجود آید. تا به امروز البته نتایج ملموسی در این زمینه به‌دست نیامده است. درزمینهٔ حمل‌ونقل و نیز سوخت‌رسانی هوایی امکان همکاری عملی

1. Cooperative Airspace Initiative

وجود دارد. توافق شده است که در عملیات‌ها و تمرین‌های مشترک جابه‌جایی نیروها تسهیل شود. علاوه‌براین، در اجلاس سران ناتو در بخارست در آوریل ۲۰۰۸ دو توافق برای حفاظت از نیروهای ایساف در افغانستان به‌امضا رسید. هدف این دو قرارداد میسرسازی انتقال مواد و تجهیزات غیرنظامی ازطریق خطوط شمالی در خاک روسیه و کشورهای آسیای مرکزی و نیز استفاده از ناوگان حمل‌ونقل هوایی روسیه برای این منظور است. درصورت موفقیت‌آمیز بودن این توافقات، بدون شک عامل محرکی برای غلبه بر رکود حاکم در روابط روسیه ـ ناتو به‌وجود خواهد آمد.

همکاری درزمینهٔ کمک‌رسانی هنگام بروز بلایای طبیعی یا غیرطبیعی بر روی افزایش همکاری داخلی، بهبود روندها و تبادل اطلاعات و تجارب متمرکز است. سمینارهای متعددی در روسیه (۲۰۰۲ و ۲۰۰۴) و ایتالیا (۲۰۰۶) برگزار شده تا همکاری‌های نظامی ـ غیرنظامی برای غلبه بر پیامدهای بلایای طبیعی یا حملات تروریستی گسترش یابد. در ایتالیا چهارصد نماینده ۲۹ عضو ناتو و کشورهای متحد آن وظیفه داشتند تا بر پیامدهای ناشی از انفجار یک بمب کثیف کار گذاشته‌شده ازسوی تروریست‌ها فائق آیند. عملیات گروه‌های بین‌المللی در حمله شبیه‌سازی‌شده به آنها اجازه داد تا فرایندهای عملی نظیر سیستم‌های ارتباطی را آزمایش کنند و نتایج لازم را به‌دست آورند. نقطه محوری همکاری علمی در چهارچوب برنامه «علم برای صلح و امنیت»[1] ناتو،

1. Science for Peace and Security

استفاده از علوم غیرنظامی برای دفاع در مقابل تروریسم و دیگر تهدیدات (نظیر محافظت از مواد شیمیایی، بیولوژیک، رادیواکتیو و هسته‌ای یا کشف مواد منفجره)، برای تحقیق درباره پیامدهای اجتماعی و روانی تروریسم و نیز برای تحقیق درباره امنیت حمل‌ونقل و فضای سایبر[1] است. دیگر حوزه‌های همکاری، پیش‌بینی و جلوگیری از حوادث طبیعی و مشکلات زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های نظامی و غیرنظامی را دربرمی‌گیرد. علاوه‌براین، دو بورس تحقیقاتی در دانشکده دفاع ناتو در رم درنظر گرفته شده تا بُعد علمی اصلاحات نظامی مورد بحث و بررسی قرار گیرد. به‌طور کلی در چهارچوب این برنامه علمی برای تمام اعضای ناتو ۲۲۱ بورس تحصیلی متفاوت درنظر گرفته شده است. در سال ۲۰۰۶، ۵۱ بورس از ۲۲۱ بورس مذکور به دانشمندان روسی تخصیص یافت که بیش از همهٔ کشورها بود.

همکاری نظامی

همکاری عملی بین نیروهای مسلح حوزه‌ای کلیدی در همکاری بین روسیه و ناتو محسوب شده و بسیار متنوع است. مسئله اصلی چنین همکاری‌ای آگاه کردن طرف مقابل از ساختارها، تجارب، روش‌ها و رفتارهای مدیریتی است تا درک متقابل و فرصت‌های یکپارچه‌سازی افزایش یابد. درزمینهٔ مبارزه با تروریسم، دفاع موشکی و لجستیک زمینه‌های همکاری متعددی در

1. Cyber Space

حوزه نظامی و غیرنظامی وجود دارد؛ اما تمام برنامه‌های پیش‌بینی‌شده عملاً اجرا نمی‌شوند: براساس اطلاعات منتشرشده ازسوی ناتو در سال ۲۰۰۶ تنها هفتاد برنامه از برنامه‌های پیش‌بینی‌شده به‌اجرا درآمده‌اند. در سال ۲۰۰۷، ۸۳ برنامه مدنظر بوده که بخش عمده‌ای از آنها تحقق نیافته‌اند.[۲۱] جواب‌های رد روسیه یا به‌خاطر کمبود بودجه و دانش زبانی و یا به‌خاطر مداخلات سیاسی ـ که نشان می‌دهد همکاری تا چه حد به وضعیت سیاسی وابسته است ـ مانع اصلی اجرای برنامه‌ها بوده است.

تمرین و آموزش

وقتی از نیروها برای عملیات حفاظت از صلح و یا مدیریت بحران استفاده می‌شود، باید در وضعیتی باشند که بتوانند تحت فرماندهی و ساختار جنگی بین‌المللی انجام وظیفه کنند. بنابراین، افزایش توان یکپارچه‌سازی از اهداف مهم همکاری نظامی بین روسیه و ناتوست. ناتو چهارچوبی را تعریف کرده که علاوه‌بر آموزش و تمرین، مفاهیم اصولی نظیر استانداردها و روش‌های فنی جزء اصلی آن هستند. نمایندگی نظامی ناتو در روسیه در سال ۲۰۰۵ بیش از دویست برنامه را مدیریت کرد که در آن بیش از هزار افسر و سرباز شرکت داشتند (در سال ۲۰۰۳، شمار این افراد چهار نفر و تعداد برنامه‌ها هفتاد برنامه بود). بخش عمده‌ای از برنامه‌های مذکور به یکپارچه‌سازی تعلق داشته است. برای نیل به این هدف، روسیه و ناتو چندین مانور مشترک نظامی ازجمله یک مانور دریایی و چندین تمرین دوجانبه (بین روسیه و برخی اعضای ناتو) برگزار کرده‌اند.

وضعیت نیروها

دومای روسیه در مه ۲۰۰۷، توافق روسیه با ناتو در آوریل ۲۰۰۶ ـ در چهارچوب «برنامه مشارکت برای صلح»[1] ـ را درزمینهٔ «توافقنامه وضعیت نیروها»[2] مورد تصویب قرار داد. این کار دوما گام دیگری درزمینهٔ عادی‌سازی روابط به‌حساب می‌آید چراکه تمام کشورهای عضو ناتو چنین قراردادی را با یکدیگر امضا کرده‌اند تا بتوانند اقامت احتمالی نیروهای خود در خاک کشورهای متحد را تنظیم کنند. این قرارداد تمرین‌های مشترک در خاک اعضای ناتو و خاک روسیه را آسان‌تر کرده و حمل و نقل نیروها، تجهیزات و لوازم مورد نیاز نیروهای ناتو در افغانستان را تسهیل می‌سازد.

عملیات تلاش فعالانه

مشارکت روسیه در این عملیات همان‌طور که خاطرنشان شد طبق یک برنامه اقدام مشترک در دسامبر ۲۰۰۴ صورت گرفت.(۲۲) این مشارکت شامل دو کشتی جنگی و یک کشتی تأمین یا مراقبت می‌شد. ناتو اما تازه در ۱۵ سپتامبر ۲۰۰۶ توانست قابلیت همکاری کشتی‌های خود با کشتی روسی پیتلیوی[3] را تأیید کند. به گفته منابع غیررسمی ناتو، کشتی مذکور یک هفته با ناتو همکاری کرد و بعد از آن منطقه را ترک نمود. یک سال

1. Partnership for Peace (PfP)
2. Status of Forces Agreement (SOFA)
3. Pytliwy

بعد کشتی لادنی[1] در عملیات تلاش فعالانه مشارکت کرد. آماده‌سازی کشتی‌های مذکور برای هماهنگی با کشتی‌های ناتو به‌خاطر اینکه مثلاً خدمه باید با روش‌های ارتباطی نیروهای ناتو و زبان انگلیسی به‌اندازه کافی آشنا باشند، بسیار سخت‌تر و زمان‌برتر از آنچه بود که انتظار می‌رفت. در این عملیات‌ها، واحدهای روسی برای نخستین بار از رمزی استفاده کردند که مورد استفاده ناتو بود.

جستجو و نجات در دریا

بعد از غرق شدن زیردریایی اتمی روسیه به نام کورسک[2] در اوت ۲۰۰۰ که طی آن تمام ۱۱۸ خدمه زیردریایی جان خود را از دست دادند، همکاری‌های جستجو و نجات در دریا بین روسیه و ناتو رشد چشمگیری یافت. در فوریه ۲۰۰۳ یک قرارداد اصولی برای نجات دادن خدمه زیردریایی‌ها بین روسیه و ناتو به‌امضا رسید که از آن زمان تا به امروز تمرین‌های مرتبط با آن به‌طور منظم انجام می‌شود.

نتیجه‌گیری

اگرچه درزمینهٔ همکاری نظامی بین روسیه و ناتو، فرصت‌های مختلفی وجود دارد؛ اما روسیه نسبت به هر جنبه از همکاری، محدودیت‌ها، قید و شرط‌ها و خواست‌های خاص خود را دارد که باید در بررسی

1. Ladny

2. Kursk

عینی حوزه‌های همکاری مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، باید حوزه‌های مناقشه در روابط بین روسیه و ناتو تعریف و در نتیجه‌گیری نهایی لحاظ شوند.

حوزه‌های مناقشه

نظام ساخت پوتین

تحولات داخلی روسیه و تقویت هرچه بیشتر نظام ساخته‌شده ازسوی پوتین به شکل فزاینده‌ای بروز مناقشات در روابط بین روسیه و غرب (ازجمله ناتو) را تقویت می‌کند.[۲۳] بعد از فروپاشی شوروی انتظار می‌رفت که روسیه جدید کشوری دموکراتیک، فدرال، مبتنی‌بر قانون، اقتصاد بازار و حقوق جامعه مدنی باشد؛ اما در دوره دوم ریاست‌جمهوری پوتین نظامی به‌وجود آمد که از تمام اصول لیبرال دموکراسی روی‌گردان است. در این نظام، اصول دوران شوروی بار دیگر به اجزای اصلی ساختار سیاسی روسیه تبدیل شده‌اند که از مهم‌ترین آنها عدم تقسیم قدرت، متمرکز ساختن روندهای سیاسی و اجتماعی، تشکیل نظامی تک‌حزبی (روسیه متحد) با سازمان‌های توده‌گرا برای بسیج گسترده جامعه (ازجمله سازمان جوانان ناشی[۱])، محدود کردن آزادی رسانه‌ها، سرکوب سازمان‌های منتقد رژیم و از بین بردن مکانیسم‌های سازمانی‌ای است که به‌وسیله آنها می‌توان حکومت را درقبال تضییع حقوق شهروندان پاسخگو کرد، است.[۲۴]

---

1. Naschi

تحول داخلی مهم در روسیه و کلیدی برای روابط آن با ناتو، افزایش دائمی نفوذ و تأثیر نمایندگان طبقه «سیلوویکی»[۱] است. تحت نفوذ این طبقه اعضای سابق یا فعلی سازمان اطلاعات روسیه، اف‌اس‌بی،[۲] که جانشین کاگ‌ب شده است، نقشی چشمگیر در این کشور یافته‌اند.[(۲۵)] معضل به‌وجودآمده از ظهور چنین طبقه‌ای برای روابط بین روسیه و ناتو این است که آنها خواستار پیاده‌سازی نظم خود در سیاست خارجی و امنیتی مسکو هستند. علاوه بر این، آنها ارزش‌هایی را نمایندگی می‌کنند که با ارزش‌های غرب تفاوت بنیادین دارند. این مسئله از آن جهت اهمیت دارد که ناتو تنها به‌خاطر مسائل امنیتی بنا نشده بلکه مبتنی‌بر اصول ارزشی مشترک است و درنهایت اینکه طبقه سیلوویکی دیدگاه‌های خاصی درباره واقعیت‌های ملی و بین‌المللی دارد که به هیچ عنوان با غرب یکی نیست که ازجمله آنها تبلیغ منفی علیه ناتوست.

دشمن‌سازی

یکی از کلیشه‌های گسترده و مرسوم در روسیه که به‌شدت روابط با ناتو را مسموم کرده این ذهنیت است که نیروهای تأثیرگذار در غرب و

---

1. Silowiki

(سیلوویک СИЛОВИКЦ)، در زبان روسی به معنی زور و قدرت است و به نمایندگان و اعضای وابسته به سرویس‌های امنیتی ـ نظامی اطلاق می‌گردد. این طبقه‌ به شکل مرسوم همواره هدایت وزارت دفاع و وزارت کشور روسیه را در دست دارد) (مترجم).

2. FSB

به‌خصوص آمریکا، انحلال و فروپاشی روسیه فدرال را مدنظر دارند و از ناتو به‌عنوان ابزار نظامی ـ سیاسی این کار بهره می‌گیرند (همان‌طور که قبلاً باعث فروپاشی پیمان ورشو و اتحاد جماهیر شوروی شدند). پوتین نه‌تنها با گسترش چنین ذهنیتی مقابله نکرد بلکه بیش از پیش آن را تقویت نمود.[(۲۶)] بر همین اساس، سوای وضع سیاسی کنونی، ناتو همیشه و آشکارا به‌عنوان پیمانی تهاجمی معرفی می‌شود. پوتین در هنگام آغاز دوره اول ریاست‌جمهوری خود ناتو را بلوکی سیاسی و نظامی خواند که تهدیدات خاص خود را به‌همراه دارد.[(۲۷)] در اکتبر ۲۰۰۳ وزیر سابق دفاع، سرگی ایوانف،[۱] ناتو را سازمانی ضد روسی با برنامه‌ریزی نظامی و بیانیه‌های سیاسی قلمداد کرد[(۲۸)] و درنهایت اینکه در کنفرانس امنیتی مونیخ در فوریه ۲۰۰۷، پوتین از گسترش روبه شرق ناتو به‌عنوان یک اقدام تحریک‌آمیز جدی نام برد.[(۲۹)]

چنین تعاریفی از ناتو، تأثیر بدی را ایجاد کرده‌اند. شکایت نخبگان قدرت در مسکو از نزدیک شدن ناتو به مرزهای روسیه و محاصره آن، بیش از پیش باعث تقویت جو قدرتمند ضد غرب می‌شود. نظرسنجی‌ها نشان می‌دهند که ۸۰ تا ۸۵ درصد مردم روسیه نسبت به ناتو دیدگاهی منفی دارند.[(۳۰)] وجود چنین ترسی دربین مردم خود به خود به حکومت اجازه می‌دهد تا بر اهرم‌های قدرت خود بیفزاید، کنترل‌های موجود بر سر بخش‌های استراتژیک اقتصادی را تشدید کند و بودجه

---

1. Sergei Ivanov

نظامی خود را افزایش دهد و تمام این کارها از مشروعیت سود ببرند.

البته ناتو تلاش کرده تا بر این جو منفی غالب آید. در این ارتباط، از ۱۱ تا ۲۶ مه ۲۰۰۶، «رالی ناتو ـ روسیه»[1] در روسیه برگزار شد. این رالی مشتمل بر مجموعه‌ای از برنامه‌های عمومی در شهرهای مختلف ـ از ولادی‌وستوک تا کالینینگراد[2] ـ روسیه بود تا ازطریق آنها بنابه گفته دبیرکل ناتو یاپ دوهوپ شفر،[3] آگاهی از ماهیت مشارکت و همکاری با ناتو گسترش یابد.(۳۱) با توجه به شرایط موجود در روسیه بعید به نظر می‌رسد که چنین مانورهایی درزمینهٔ دیپلماسی عمومی مفید واقع شود. فرایند تصمیم‌گیری در نظام ساخت پوتین از پایین به بالا نیست بلکه کاملاً برعکس است. اگر غرب خواهان از بین رفتن رابطه متناوب بین گسترش دیدگاه‌های منفی ازسوی دولت مسکو و بازخوردهای متناسب با آن در جامعه است باید از دیپلماسی عمومی در رأس هرم قدرت بهره گیرد و نه در سطوح پایینی آن. برداشت‌ها و تصورات متضاد از نظم جهانی باعث بی‌اعتمادی هرچه بیشتر دوطرف می‌شود و این بی‌اعتمادی به بروز مناقشات بین روسیه و ناتو حتی در دوران پس از شوروی یاری می‌رساند.

رقابت در قلمرو شوروی سابق

مسکو تا به امروز هرگز از فکر کردن به حوزه‌های تأثیرگذاری، همبستگی

---

1. NATO-Russia Ralley
2. Kaliningrad
3. Jaap de Hoop Scheffer

نیروها و بازی‌های با حاصل‌جمع صفر (که در آن یک طرف بازنده و طرف دیگر برنده است) دست برنداشته است. بر این اساس، پوتین معتقد است هیچ خلائی در روابط بین‌المللی نمی‌تواند وجود داشته باشد. بنابراین، اگر روسیه از ایفای نقش فعال در جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع ـ که در سال ۱۹۹۱ آن را تأسیس کرد ـ دست بردارد یا نوعی وقفه ناخواسته در ایفای این نقش ایجاد کند، فضای سیاسی خالی‌شده، توسط کشورهای دیگر که فعال هستند به‌سرعت پرخواهد شد.[۳۲]

رفتار روسیه در حوزه دریای سیاه و آسیای مرکزی به‌خوبی نشان می‌دهد که روسیه اجرای عملی رویکرد مذکور را دنبال می‌کند. در این راستا، مسکو سعی دارد تا انسجام جامعه کشورهای مستقل ـ که به گفته پوتین بالاترین اولویت سیاست خارجی روسیه است ـ را با کمک پیوندهای متفاوت نظیر فضای اقتصادی مشترک و جامعه اقتصادی اوراسیا حفظ کند.[۳۳] همچنین انسجام نظامی در قلمرو جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع باید تقویت شود. از این‌روست که «معاهده امنیت جمعی»[1] سال ۱۹۹۲ به «سازمان معاهده امنیت جمعی»[2] در سال ۲۰۰۲ ارتقا می‌یابد. اینکه مسکو تلاش می‌کند تا قلمرو شوروی سابق را به‌عنوان حوزه نفوذ خود حفظ کند به‌خوبی توضیح‌دهنده سیاست آن درقبال کشورهایی است که میراث‌دار شوروی هستند.

۱. *کشورهای بالکان:* روسیه تا به امروز درقبال پیوستن کشورهای

---

1. Collective Security Treaty
2. Collective Security Treaty Organisation

بالکان به ناتو واکنشی جدی از خود نشان نداده است. پوتین در سپتامبر ۲۰۰۴ شیوه پیوستن این کشورها به ناتو را کاملاً قلدرمآبانه نامید و از آن گلایه کرد.(۳۴) درست در ژوئن همان سال معاون وزیر امور خارجه روسیه، ولادمیر چیشوف،[1] اعلام کرد که روسیه از پیوستن کشورهای بالکان به ناتو ناخوشنود است.(۳۵) سخنگویان کرملین اعلام کردند که استقرار نیروهای ناتو یا تجهیزات آنها در بالکان اقدامی بسیار منفی است و حتی کوچک‌ترین جای پای ناتو در این منطقه تحمل‌نشدنی است.(۳۶) وزارت دفاع روسیه و فرمانده ستاد ارتش مخالفت خود را با پیوستن سه کشور بالکان به دفاع منسجم هوایی ناتو اعلام کردند. روس‌ها پروازهای مراقبت انجام‌شده توسط اف ـ ۱۶های ناتو بر فراز بالکان ـ این پروازها از اواخر مارس ۲۰۰۴ از پایگاه سابق هوایی روسیه، ساکنیای،[2] آغاز شدند ـ و نیز پروازهای مراقبت انجام‌شده توسط هواپیمای آواکس در حریم هوایی بالکان را مورد انتقاد قرار دادند. ژنرال یوری بالویوسکی،[3] جانشین آن زمان فرمانده ستاد ارتش، اعلام کرد که روسیه اقدامات متقابل لازم را درصورت افزایش حضور ناتو در مرزهای خود انجام خواهد داد.(۳۷) یک سخنگوی نظامی حتی از این گفته فراتر رفت و ضمن اعلام نشان دادن واکنش مناسب، از احتمال استقرار سیستم ضد هوایی S300 در مرزهای غربی بلاروس به‌منظور تقویت دفاع هوایی مشترک روسیه و روسیه سفید خبر داد.(۳۸)

---

1. Wladmir Tschischow
2. Sakniai
3. Jurij Balujewski

۲. *بلاروس*: مسکو با درنظر گرفتن برنامه‌های آمریکا مبنی‌بر استقرار اجزای یک سیستم دفاع موشکی در لهستان و جمهوری چک، تهدید کرده که سیستم تسلیحاتی مناسبی را در بلاروس مستقر خواهد کرد. بنابه گفته مقامات عالی‌رتبه، این سیستم می‌تواند سیستمی مرتبط با تسلیحات هسته‌ای باشد.(۳۹) مقامات نظامی سیستم مذکور را پایانه موشکی اسکندر[1] می‌دانند که موشکی کوتاه‌برد با قابلیت حمل کلاهک هسته‌ای است. علاوه بر این، بلاروس خواهان تجهیز خود به سیستم مذکور شده است.(۴۰) تمام این موارد به‌خوبی همکاری نزدیک مسکو و مینسک را نه‌تنها درزمینهٔ سیستم‌های هوایی، سیستم‌های دفاع موشکی و سیستم‌های تهاجمی بلکه محافظت از مرزها نشان می‌دهد.

این همکاری درحالی صورت می‌گیرد که ناتو رئیس‌جمهور بلاروس، الکساندر لوکاشنکو،[2] را عنصری نامطلوب می‌داند. بلاروس بعد از اختلاف‌نظرهای خود با روسیه بر سر عرضه نفت و گاز، عوارض ترانزیت و مالکیت خطوط انتقال نفت و گاز از ژانویه ۲۰۰۷، برتری خود را در حوزه جامعه کشورهای مستقل از دست داده و در حال حاضر تحت فشار روسیه قرار دارد. البته چنین اختلاف‌نظرهایی به تنش‌زدایی از روابط روسیه با ناتو کمک نکرده چراکه فشارهای مسکو بر بلاروس نه درراستای حاکمیت قانون و دموکراسی در این کشور بلکه فقط درراستای گسترش حوزه نفوذ خود و کسب منفعت بیشتر و تصاحب صنایع نظامی

1. Iskander
2. Alexander Lukaschenko

و صنعتی پرسود بلاروس می‌باشد.

۳. *جمهوری مولداوی:* روسیه در مولداوی به‌دنبال گسترش نفوذ خود و جهت‌دهی سیاسی به این کشور است. مولداوی به‌خاطر محدودیت‌های موجود در قانون اساسی‌اش به‌دنبال عضویت در ناتو نیست اگرچه در چهارچوب برنامه مشارکت برای صلح فعال است و با ناتو همکاری می‌کند. معضل بزرگ جمهوری مولداوی عدم کنترل آن بر ترانس‌نیستریا[1] است؛ جایی که در آن یک رژیم جدایی‌طلب ارتودکس ـ کمونیست و تحت حمایت روسیه استقرار یافته است. مسکو درزمینهٔ مولداوی خود را قدرت صلح‌طلب معرفی کرده و با بین‌المللی شدن مناقشه مولداوی و اعزام یک گروه حافظ صلح مشترک ازسوی ناتو و روسیه مخالفت می‌کنند. مسئولان عالی‌رتبه روسیه به‌شدت سرزنش‌های غرب مبنی بر اینکه روسیه به‌دنبال اعمال فشار بر مولداوی است را رد می‌کنند؛ اما مقامات پایین‌رتبه‌تر سخنان دیگری را بر زبان می‌آورند. به گفته یکی از مقامات ارتش، روسیه به‌عنوان عامل برقرارکننده ثبات در منطقه باقی خواهد ماند. به گفته وی «روسیه به امنیت نیاز دارد و مقامات فعلی مولداوی نیز به‌شدت خواهان تبدیل شدن به شریکی استراتژیک در جامعه کشورهای مستقلند».(۴۱) به اعتقاد مقامات روسی در مولداوی یا جای روسیه است یا جای ناتو (یا اتحادیه اروپا). اگر مولداوی خواهان پیوستن به غرب است پس باید تحت فشار سیاسی باقی بماند و پیامدهای اقتصادی آن را متحمل شود.

---

1. Transnistria

۴. *اوکراین:* اوکراین خود یکی از حوزه‌های مناقشه بین روسیه و ناتوست. البته همان‌طور که وزیر سابق دفاع روسیه، ایوانف، در فوریه ۲۰۰۶ اعلام کرد، اوکراین حق دارد به ناتو بپیوندد؛ اما چنین حرکتی برای روسیه مشکل‌زاست و به گفته ایوانف می‌تواند به عامل بی‌ثباتی، بیش از هرچیز در خود اوکراین تبدیل شود. روسیه بر این باور است که بخش عمده‌ای از مردم اوکراین خواهان پیوستن به ناتو نیستند و این امر خواست بخشی از نخبگان سیاسی این کشور است که از گسترش روابط با روسیه روی‌گردانند.(۴۲) به عبارت دیگر باید گفت که روسیه مخالفتی جدی با عضویت اوکراین در ناتو دارد. روسیه بر این باور است که اوکراین درصورت عضویت در ناتو مجبور می‌شود تعهدات خود را به روسیه درزمینهٔ ناوگان دریای سیاه که قرار است تا سال ۲۰۱۷ در سواستوپول[۱] مستقر باشد، ملغی اعلام کند.(۴۳)

روسیه در عمل هم مخالفت خود را با پیوستن اوکراین به ناتو نشان داده است. تظاهرات گسترده در کریمه[۲] برعلیه مانور دریایی ناتو به نام «سی بریز[۳]» در مه و ژوئن ۲۰۰۶ باعث شد تا یک کشتی آمریکایی تحت پرچم ناتو نتواند در فدوسیا[۴] نیروهای خود را پیاده کند. در این تظاهرات علاوه‌بر طرفداران «حزب مناطق» اوکراین که طرفدار روسیه است، فعالان جدایی‌طلب ترانس‌نیستریا و ملی‌گرایان روسیه بزرگ از روسیه حضور داشتند. در این مورد نیز همانند موارد قابل مقایسه دیگر، امکان اثبات

---

1. Sewastopol
2. Krim
3. See Breeze
4. Fedossi

دخالت مستقیم کرملین وجود نداشت.(۴۴) اقدامات جلوگیری از عضویت اوکراین در ناتو در هماهنگی کامل با مقامات طرفدار روسیه در اوکراین است. اینکه در کنفرانس سران ناتو در ریگا[1] در نوامبر ۲۰۰۶ پیشنهادی به اوکراین برای عضویت در ناتو نشد و همچنین در اجلاس سران در آوریل ۲۰۰۸ در بخارست نیز به اوکراین «برنامه اقدام برای عضویت»[2] پیشنهاد نگردید، تا حدودی هم از مخالفت داخلی در اوکراین با پیوستن به ناتو و تا حدودی نیز از توجه ناتو به حساسیت‌های روسیه نشئت می‌گیرد.(۴۵)

۵. گرجستان: همانند اوکراین به گرجستان هم «برنامه اقدام برای عضویت» در اجلاس ریگا پیشنهاد نشد و به‌جای آن در ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۶ «گفتگوهای فشرده»[3] پیشنهاد گردید(۴۶) ـ این پیشنهاد در آوریل ۲۰۰۵ نیز به اوکراین ارائه شده بود. روسیه درقبال پیوستن گرجستان به ناتو به‌گونه‌ای واکنش نشان داده که هیچ شکی از مخالفت شدید آن باقی نمی‌گذارد. چند روز پس از پیشنهاد ناتو، نشستی در پرتوروز[4] در سطح وزرای دفاع ازسوی شورای ناتو ـ روسیه برگزار شد.(۴۷) این نشست در سایه بحران ایجادشده در روابط روسیه ـ گرجستان بر سر دستگیری تعدادی از افسران روسی عضو سازمان جاسوسی نظامی این کشور در ۲۷ سپتامبر ۲۰۰۶ قرار داشت. ایوانف، رئیس هیئت روسی، قبل از عزیمت خود به پرتوروز این اقدام گرجستان را راهزنی خواند و اعلام کرد که «وضعیت گرجستان او را به یاد پاکسازی‌های استالین در سال ۱۹۳۷

1. Riga
2. Membership Action Plan
3. Intensive Dialogs
4. Portoroz

می‌اندازد».(۴۸) پوتین نیز از همین عبارت استفاده کرد و دولت گرجستان را متهم نمود تروریسم دولتی به‌راه انداخته(۴۹) و در داخل کشور خود و در سطح بین‌المللی سیاست لاورنتی پاولویچ بریا،[1] رئیس پلیس مخفی استالین، را درپیش گرفته است.(۵۰) روسیه به‌سرعت در پاسخ به گرجستان، اقداماتی را انجام داد که معمولاً درصورت بروز مداخله نظامی صورت می‌گیرند ازجمله آنکه سفیر خود را از تفلیس فراخواند، مرزهای خود را با گرجستان بست، هرگونه حمل و نقل هوایی، دریایی، زمینی و ریلی و حتی ارسال مرسولات پستی را متوقف و اعلام نمود که مانور دریایی بزرگی را در مقابل ساحل گرجستان برگزار خواهد کرد.

اینکه روسیه دستگیری افسران خود ازسوی دولت گرجستان را به رابطه آن با ناتو نسبت داد، عاملی بازدارنده در روابط روسیه ـ ناتو به‌حساب می‌آید. سرگی لاورف، وزیر خارجه روسیه، اعلام کرد که «عمل تحریک‌آمیز گرجستان و توضیحات مرتبط با آن به شکل مستقیم با تصویب همکاری‌های فشرده‌تر این کشور با کشورهای عضو ناتو ارتباط دارد».(۵۱) ایوانف گرجستان را متهم کرد که «به‌دنبال استفاده از ناتو برای حل نظامی مناقشات منجمدشده قدیمی در اوستیای جنوبی و آبخازیاست».(۵۲) پوتین نیز گفته‌های لاورف را مورد تأکید قرار داد و گرجستان را به برگزاری نشست شورای امنیت ملی روسیه تهدید کرد. پوتین اعلام نمود که «رهبران گرجستانی دلگرم به حامیان خارجی خود

---

1. Lawrenti Pawlowitsch Berija

هستند؛ اما آیا این دلگرمی واقعی است؟»[۵۳] پوتین در گفتگوی تلفنی خود با جورج بوش در فردای بروز بحران، طرف‌های سوم را از اتخاذ تصمیماتی که بتواند گرجستان را به ایفای نقش مخرب‌تر تشویق کند، برحذر داشت.[۵۴] اینگونه اظهارات نشان می‌دهد روسیه تفاوتی بین آمریکا و ناتو قائل نیست و ناتو را ابزاری در خدمت آمریکا می‌بیند.

۶. *آسیای مرکزی:* آنچه درباره سیاست روسیه درقبال مناطق یا کشورهای مذکور گفته‌شده درباره آسیای مرکزی نیز صدق می‌کند. اگرچه پوتین بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ حضور نظامی آمریکا در منطقه را پذیرفت؛ اما پس از آن در چهارچوب سازمان همکاری شانگهای در ژوئیه ۲۰۰۵ در اجلاس آستانه از آمریکا خواست تا نیروهای خود را از منطقه خارج سازد و پایگاه‌های نظامی خود را در منطقه درخلال دو سال آینده برچینند. در ازبکستان هم به حضور نظامی آمریکا تحت فشار رئیس‌جمهور، اسلام کریم اف، پایان داده شد. بر این اساس، مشارکت استراتژیک جای خود را به رقابت ژئوپولیتیک در آسیای مرکزی داده است.

پیمان نیروهای متعارف در اروپا و توافقنامه انطباق آن

یکی دیگر از موارد منفی روابط روسیه و ناتو، خروج مسکو از پیمان نیروهای متعارف در اروپا در دسامبر ۲۰۰۷ است. علت اصلی بروز چنین منازعه‌ای بیش از هرچیز به برقراری ارتباط بین کنترل تسلیحات و نقش روسیه در قلمرو شوروی سابق ازسوی ناتو بازمی‌گردد. در مه ۲۰۰۰ شورای وزیران ناتو در اجلاسی در فلورانس تصویب کرد که «توافقنامه

انطباق پیمان نیروهای متعارف در اروپا»[1] زمانی تصویب خواهد شد که روسیه نیروهای خود را به‌طور کامل از گرجستان و مولداوی خارج سازد. توافقنامه انطباق قبلاً در نوامبر ۱۹۹۹ در اجلاس سران سازمان همکاری و امنیت اروپا در استانبول امضا شده بود؛ اما اعضا به‌خاطر عدم خروج نیروهای روسیه از مولداوی و گرجستان درباره آن به اتفاق نظر دست نیافتند.(۵۵)

علت دوم بروز منازعه به برقراری ارتباط بین عدم تصویب توافقنامه انطباق ازسوی ناتو، گسترش روبه شرق این سازمان و برنامه‌ریزی برای استقرار اجزای دفاع موشکی آمریکا در اروپا ازسوی پوتین بازمی‌گردد. علت سوم نیز در رفتار روسیه ریشه دارد که بیش از آنکه خواهان تصویب توافقنامه انطباق باشد، خواستار اعمال بازنگری‌های خود و انطباق‌های جدیدتر است.

از دید ناتو، این سازمان به‌خوبی روابط ژئواستراتژیک تغییریافته در اروپا را در ارتباط با توافقنامه انطباق درنظر گرفته است: بعد از فروپاشی بلوک شرق و برگزاری اولین دور مذاکرات گسترش روبه شرق، ناتو یک سیستم مبتنی‌بر حدود نهایی ملی و سرزمینی را جایگزین اصل مبتنی‌بر تساوی پیمان نیروهای متعارف در اروپا کرد. ازجمله قرار شد تا با اعمال محدودیت‌های شدید در حوزه‌های جغرافیایی کوچک از تمرکز بی‌ثبات‌کننده تسلیحات در یک منطقه جلوگیری شود. مسکو اما به شکل

---

1. Agreement on Adaption of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE-II)

موفقیت‌آمیزی توانست تا گزینه‌های ناتو را محدود سازد: ناتو موظف شد که از استقرار نیروهای جنگی گسترده در کشورهای عضو جدید خودداری کند و این کشورها نیز مجبور شدند تا حد نهایی ملی خود را بپذیرند. بر این اساس، در حالی که لهستان اجازه داشت طبق پیمان اولیه نیروهای متعارف در اروپا، ۱۱۵۰۰ تانک دراختیار داشته باشد، موظف شد تا طبق توافقنامه انطباق این تعداد را به ۱۵۷۷ تانک کاهش دهد و حال فرقی نمی‌کرد که این تانک‌ها خارجی باشند یا مال خود کشور لهستان.

با توجه به منافع آشکاری که توافقنامه انطباق برای روسیه به‌همراه دارد، این کشور همواره از اعضای ناتو، کشورهای بالکان و اسلونی ـ چهار عضو ناتو که در زمان عقد پیمان در سال ۱۹۹۰ خارج از آن قرار داشتند ـ خواسته تا آن را مورد تصویب قرار دهند. با توجه به گسترش روبه شرق ناتو، برای مسکو قابل پذیرش نیست که بعد از دومین دور گفتگوهای مذکور، موارد نامشخصی باقی بمانند که ناتو بتواند با بهره‌گیری از آنها بدون آنکه تحت نظر یک رژیم تأیید و بازرسی باشد و محدودیتی را فراروی خود تجربه کند، به استقرار نیروهای هسته‌ای و متعارف خود ادامه دهد.(۵۶) از زمان سخنرانی پوتین در کنفرانس امنیتی مونیخ، توافقات ۱۹۹۹ در ارتباط با پیمان نیروهای متعارف در اروپا نیز مورد انتقاد روسیه قرار گرفته‌اند. روسیه اعتراض خود را به توافقات مذکور در کنفرانسی که اعضای پیمان نیروهای متعارف در اروپا در آن شرکت داشتند و به تلاش خود روسیه از ۱۵ تا ۱۷ ژوئن ۲۰۰۷ در وین

برگزار شد، در قالب شش محور بر زبان آورد. مسکو از این محورها به‌عنوان «برنامه اقدام برای زنده نگه داشتن پیمان نیروهای متعارف در اروپا» نام برد.[۵۷] مهم‌ترین خواسته‌های روسیه ـ که در ملاقات نمایندگان کشورهای امضاکننده پیمان در اکتبر ۲۰۰۷ در نزدیکی برلین هم مورد تأکید قرار گرفت ـ عبارتند از:

- کشورهای بالکان باید پیمان نیروهای متعارف در اروپا که بعد از استقلال از شوروی در سال ۱۹۹۱ از آن خارج شده بودند را دوباره بپذیرند.
- کل تجهیزات و فناوری مجاز اعلام‌شده ازسوی پیمان برای کشورهای ناتو باید براساس پتانسیلی که این اتحادیه بعد از دو دوره گسترش روبه شرق خود به‌دست آورده، کاهش یابد.
- محدودیت‌های روسیه در مناطق همجوار باید از میان برداشته شود.[۵۸]
- مفهوم «نیروهای جنگی گسترده» باید تعریف و تبیین شود (روسیه به‌شکل غیرمستقیم حد نهایی این نیروها را در حد یک تیپ می‌داند).[۵۹]

درون‌مایه چنین خواسته‌هایی را نمی‌توان نادیده گرفت چراکه روسیه معتقد است پیمان نیروهای متعارف در اروپا توازن را به‌نفع ناتو تغییر داده است. پوتین کمی قبل از آنکه در ژوئیه ۲۰۰۷ به‌شکل رسمی تهدید به خروج از این پیمان کند، شکایت کرده بود که «روسیه اگرچه طبق مفاد پیمان مذکور تمام نیروهای سنگین خود را از خاک اروپا به پشت اورال منتقل کرده و شمار نیروهای خود را در فرصت اندکی به سیصد هزار نفر

رسانده؛ اما غرب، اروپای شرقی را با پایگاه‌های جدید در بلغارستان و رومانی، یک منطقه دفاع موشکی و موشک‌های جدید در لهستان و یک تأسیسات شبیه آن در جمهوری چک پر کرده است».[۶۰]

به‌نظر می‌رسد که شکایت‌های روسیه از پیمان مذکور و جابه‌جایی چشمگیر توازن قوا ساختگی باشد چراکه در عمل هیچ‌یک از سی کشور امضاکننده پیمان نیروهای متعارف در اروپا از حد نهایی که برای آنها مشخص شده، فراتر نرفته‌اند.[۶۱] همچنین روسیه برای گسترش نیروها و تسلیحات متعارف خود نیازی نداشت که از پیمان مذکور خارج شود چراکه تا به امروز روسیه از حد نهایی خود بسیار فراتر رفته است. همچنین معلوم نیست به چه علت اعضای جدید ناتو، مشکل نظامی پیمان نیروهای متعارف در اروپا معرفی شده‌اند چراکه تمام اعضای کنونی ناتو ۳۳ درصد کمتر از شانزده عضو ناتو در سال ۱۹۹۰ تسلیحات دارند و شمار نیروهای آنان نیز همچنان روبه کاهش است. نیروهای جنگی چهار عضو ناتو هم که خارج از پیمان نیروهای متعارف قرار دارند، اهمیت سمبلیک دارد تا اهمیت استراتژیک. تمام تهدیدی که ازسوی کشورهای بالکان دیده می‌شود از سه تانک T-55 ساخت روسیه (متعلق به لتونی) و چهار هواپیمای L-39 (متعلق به لیتوانی) که به‌سختی می‌توان آنها را ماشین‌های جنگی نامید، فراتر نمی‌رود.

در ارتباط با قوانین مرتبط با مناطق همجوار نیز به‌طور کلی به‌نفع روسیه است که محدودیت‌های ارضی و ملی نیروهای مسلح در مرزهای خود را بپذیرد چراکه این قوانین از تمرکز نیروهای نظامی ناتو جلوگیری

می‌کنند.(۶۲) آنچه که روسیه، استقرار نیروهای جنگی ازسوی ناتو در مناطق همجوار می‌خواند هم به‌سختی قابل پذیرش است. در رومانی و بلغارستان به‌شکل متغیر در حدود پنج هزار سرباز آمریکایی با تسلیحات سبک حضور دارند و آنچه هواپیماهای نظامی ناتو در این مناطق خوانده می‌شود چیزی جز چهار هواپیمای جنگی مستقر در زوکنیای[1] لیتوانی نیست که کار آنها نیز تنها مراقبت است. این نیروها برای حمله ناگهانی به روسیه درنظر گرفته نشده‌اند بلکه مأموریت آنها در خارج از پیمان نیروهای متعارف در اروپا تعریف شده است.

اگر روسیه واقعاً همانگونه که اعلام کرده خواهان تصویب پیمان نیروهای متعارف در اروپا و توافقنامه انطباق آن ازسوی ناتو بود، کار راحتی برای رسیدن به مقصود خود در پیش داشت. روسیه بنابر ارزیابی‌های ناتو تعهدات خود را درقبال گرجستان تقریباً انجام داده و در ارتباط با مولداوی، خارج کردن چند صد سرباز کار سختی نباید باشد؛ اما برای کرملین حضور نظامی در منطقه ترانس‌نیستریا مهم‌تر است. علاوه‌براین، روسیه نمی‌تواند از یک‌سو خواستار تصویب پیمان نیروهای متعارف و توافقنامه انطباق آن شود و ازسوی‌دیگر به خارج شدن از این پیمان تهدید کند چراکه بدون شک چنین وضعیتی به بی‌اعتمادی می‌انجامد. عین همین قضیه درباره مسئله دفاع موشکی نیز صادق است.

1. Zokniai

سیستم دفاع موشکی آمریکا در اروپا

برنامه‌های آمریکا برای ساخت یک ایستگاه رادار در چک و یک جایگاه دفاع موشکی در لهستان انتقاد شدید روسیه را به‌همراه داشته است. به اعتقاد روس‌ها تأسیس دو مرکز مذکور نه برای مقابله با ایران، کره شمالی یا دیگر کشورهای مسئله‌دار صورت گرفته، بلکه کاملاً علیه روسیه است. روسیه آمریکا را به اقدام متقابل تهدید کرده و هشدار داده است که مراکز مذکور می‌توانند هدف نیروهای موشکی آن قرار گیرند. روسیه همچنین می‌تواند از «پیمان نیروهای میان‌برد هسته‌ای» با هدف ساخت موشک‌های میان‌برد هسته‌ای و استقرار آنها در کالینینگراد خارج شود. امری که در قالب تهدید به استقرار موشک‌های اسکندر در بلاروس و همچنین خروج از پیمان نیروهای متعارف در اروپا تحقق‌یافته به‌نظر می‌رسد. همانند گسترش تسلیحاتی متعارف باید گفت که سناریوهای تهدید مطرح‌شده ازسوی سیاستمداران و ژنرال‌های روسی درقبال دفاع موشکی نیز بنابه دلایل زیر غیرواقع‌بینانه است:

ـ شمار زیادی از مسیرهای پرواز موشک‌های قاره‌پیمای روسیه درصورت حمله به ایالات متحده نه از روی اروپا بلکه از رأس قطب شمال می‌گذرد و ضد موشک‌های مستقر در شرق اروپای مرکزی نمی‌توانند با موشک‌های شلیک‌شده از قلب روسیه یا دریای سیاه مقابله کنند.(۶۳)

ـ سیستم‌های درنظر گرفته شده برای استقرار در لهستان، تسلیحات تهاجمی نیستند و نمی‌توانند برای یک حمله ضربه اول و غافلگیرانه علیه

موشک‌های روسیه به‌کار گرفته شوند. علاوه بر این، سیستم‌های مذکور نه‌تنها کلاهک هسته‌ای بلکه کلاهک متعارف نیز ندارند و تنها باید با استفاده از انرژی جنبشی، موشک‌های دشمن را منهدم سازند. این واقعیت مورد تأیید ژنرال‌های روسی است. فرمانده نیروی هوایی روسیه، ژنرال ولادمیر میخایلف،[1] اعلام کرده بود که سیستم‌های آمریکایی مستقر در اروپا برای روسیه خطرناک نیستند چراکه ثابت بوده و تسلیحات تهاجمی دراختیار ندارند.(۶۴)

ـ روسیه آنقدر تسلیحات تهاجمی دراختیار دارد که مقابله با آنها توسط دفاع موشکی میسر نیست. این حقیقت مورد اذعان خود ژنرال‌های روسی هم هست. فرمانده نیروهای موشکی استراتژیک روسیه، ژنرال نیکلای سولوف‌ژوف،[2] خاطرنشان کرده بود که استقرار بخش‌هایی از سیستم دفاع موشکی آمریکا در لهستان و چک تأثیری بر اجزای استراتژیک روسیه نخواهد گذاشت.(۶۵)

ـ اگر مسکو از ساخت سیستم دفاع موشکی آمریکا نگران است، باید نوک پیکان انتقاد و اعتراض خود را متوجه ساخت این تأسیسات در فورت گریلی[3] در آلاسکا و در واندنبرگ[4] در کالیفرنیا کند و نه اجزای آن در اروپا.

درکنار تهدید، روسیه به ایجاد انگیزه همکاری نیز پرداخته است. در

---

1. Wladimir Michailow
2. Nikolai Solowz
3. Fort Greely
4. Vandenberg

اجلاس سران گروه هشت در هایلیگن‌دام[1] در ژوئن ۲۰۰۷، پوتین به‌شکل غیرمنتظره‌ای به رئیس‌جمهور آمریکا پیشنهاد داد که به‌صورت مشترک از رادار تحت اجاره روسیه در آذربایجان به نام رادار گابالا[2] [قبله] استفاده کنند. به اعتقاد پوتین در این‌صورت آمریکا دیگر به استقرار دفاع موشکی در فضا هم نیازی نداشت.(۶۶) پوتین حتی در ملاقات خود با بوش در استراحتگاه تابستانی وی در کنبونک‌پورت[3] پیشنهاد کرد که آمریکا و روسیه به‌شکل مشترک به استفاده از رادار درحال ساخت در آرماویر[4] در منطقه کراسنودار[5] در جنوب روسیه بپردازند. علاوه بر این، وزیر دفاع روسیه ایوانف اعلام کرد که «رادار مذکور می‌تواند بخشی از یک سیستم دفاع موشکی جهانی باشد که در آن حتی کشورهای بی‌طرفی چون اتریش، فنلاند و سوئد مشارکت داشته باشند».(۶۷)

اینکه چهار پروژه متفاوت ازسوی روسیه، ناتو و آمریکا برای یک سیستم دفاع موشکی مطرح است، باعث سخت‌تر شدن راه‌حل‌های ممکن نشده است: همان‌طور که قبلاً اشاره شد، نخستین پروژه، پروژه مطرح‌شده در شورای ناتو ـ روسیه برای ساخت یک سیستم دفاع موشکی غیراستراتژیک برای محافظت از کل اروپا و همچنین نیروهای حافظ صلح و عملیات‌های مرتبط با آنهاست که پیشنهاد ساخت آن توسط پوتین در ۲۰ فوریه ۲۰۰۱ مطرح شد. پروژه دوم برنامه دفاع موشکی ALTBMD[6]

---

1. Heiligen damm
2. Gabala
3. Kennbunk Port
4. Armavir
5. Krasnodar
6. Active Layered Theatre Ballestic Missile Defence Programme

است که ناتو از سال ۱۹۹۸ برای حفاظت از نیروهای خود درحین عملیات آن را در دست بررسی دارد. سومین پروژه، پروژه ساخت یک دفاع موشکی چندلایه‌ای[1] است که بتواند کل قلمرو ناتو را تحت پوشش قرار دهد و آن را از هرگونه حمله موشکی محافظت کند. اجرایی بودن این پروژه نیز در دست بررسی و مطالعه است. پروژه چهارم نیز همان پروژه دفاع موشکی آمریکاست که رادارها و ضدموشک‌های آن در آلاسکا و کالیفرنیا مستقر شده‌اند و برخی از اجزای آن باید در اروپا استقرار یابند. با استقرار این اجزا سیستم مذکور باید بتواند سه‌چهارم خاک اروپا را تحت حفاظت خود قرار دهد.

براساس اظهارات واضح مقامات روسی که به آنها اشاره شد می‌توان نتیجه گرفت که نخبگان قدرت در مسکو از استقرار اجزای یک سیستم دفاع موشکی متعلق به آمریکا احساس خطر نمی‌کنند. بلکه این حضور آمریکا و ناتو در کشورهای سابق عضو پیمان ورشو و جمهوری‌های سابق شوروی است که چالش‌برانگیز می‌باشد. از مخالفت روسیه با ساخت پایگاه‌های نظامی دائمی ازسوی آمریکا در چک یا لهستان به‌وضوح می‌توان این امر را فهمید. به‌همین‌خاطر از واکنش‌های روسیه به برنامه‌های دفاع موشکی آمریکا نباید چیزی جز تلاش برای جلوگیری از گسترش روبه شرق ناتو و دربرگرفتن گرجستان و اوکراین و نیز ساخت پایگاه‌های نظامی در این کشورها برداشت کرد.

---

1. Multi Layered System

چنین توضیحی درک هشدارهای روسیه مبنی‌بر انجام اقدامات متقابل ازجمله تهدید به خروج از پیمان نیروهای میان‌برد هسته‌ای را آسان‌تر می‌سازد. روسیه البته بسیار نگران تهدیدات فراروی مرزهای جنوبی و شرقی خود نیز هست. کرملین و ژنرال‌های آن اشاره می‌کنند که کشورهایی چون کره شمالی، چین، هند، پاکستان و ایران و رژیم اسرائیل درحال‌حاضر موشک‌های کوتاه و میان‌برد دراختیار دارند و دیگر کشورها نیز بر روی ساخت چنین تسلیحاتی کار می‌کنند. روسیه تهدید کشورهای مذکور را واقعی دانسته و خود را نیازمند ساخت تسلیحات دقیق‌تر می‌بیند. براین‌اساس، مسکو نوسازی موشک‌های کوتاه‌برد خود را به پایان رسانده و بر روی موشک‌های میان‌برد خود با قابلیت حمل کلاهک هسته‌ای کار می‌کند. با اجرایی شدن پیمان نیروهای میان‌برد هسته‌ای، روسیه درحقیقت دیگر نگرانی‌ای از استقرار اجزای دفاع موشکی آمریکا در شرق اروپای مرکزی نخواهد داشت و فرصت بیشتری برای پرداختن به برنامه‌های خود در ارتباط با تهدیدات فراروی مرزهای جنوبی و شرقی‌اش ـ که سال‌هاست وزارت دفاع روسیه سرگرم آنهاست ـ خواهد یافت.

از این منظر، نوسازی کنونی نیروهای هسته‌ای روسیه را بهتر می‌توان توضیح داد. این نوسازی نه در واکنش به برنامه‌های دفاع موشکی آمریکا در اروپا بلکه برای نشان دادن اینکه روسیه درزمینهٔ هسته‌ای با آمریکا برابری می‌کند، صورت می‌گیرد. محور اصلی این نوسازی ساخت تسلیحات تهاجمی آبی و خاکی متحرک و نیز کلاهک‌های چندتایی است که می‌توانند سیستم دفاع موشکی آمریکا را غیرمؤثر سازند.[۶۸]

برآورد روابط

از مقایسه حوزه‌های همکاری و مناقشه روسیه و ناتو با یکدیگر می‌توان به برآوردی از روابط این دو دست یافت. این برآورد از عدم تساوی این دو حوزه حکایت می‌کند چراکه حوزه مناقشه سنگینی بیشتری نسبت به حوزه همکاری دارد. اینکه نتایج همکاری کارگروه‌های شورای روسیه ـ ناتو در مقایسه با مناقشاتی که در سطوح بالاتری مطرح هستند، از اهمیت سیاسی کمتری برخوردارند، خود مؤید برآورد روابط مذکور است. با وجود این گاه دیده می‌شود که مسکو، بروکسل و واشنگتن در چهارچوب‌های متفاوت و با دشواری با یکدیگر همکاری می‌کنند تا از گسترش تسلیحات هسته‌ای و سیستم‌های موشکی مرتبط با آنها جلوگیری شود که همکاری آنها درزمینهٔ ایران مصداق این امر است. کرملین بارها اعلام کرده که یک ایران دارای سلاح هسته‌ای تهدیدی علیه منافع آن است. نمایندگان روسیه از ایران خواسته‌اند که از غنی‌سازی اورانیوم دست بردارد و گاه اعلام کرده‌اند که «آزمایشات مرتبط با موشک‌های میان‌برد و دوربرد تهران با ساخت تسلیحات هسته‌ای مرتبط بوده و بخشی از آن است».[۶۹] البته ازسوی دیگر پوتین اطمینان خود را از اینکه ایران به‌دنبال ساخت بمب هسته‌ای نیست ابراز داشته است.[۷۰] به گفته وی روسیه دلایلی عینی مبنی‌بر اینکه ایران قصد ساخت سلاح هسته‌ای را دارد، در دست ندارد.[۷۱] بااین‌حال لاورف، وزیر امور خارجه روسیه، اعلام کرده که مسکو از اینکه ایران زمانی بر روی ساخت بمب هسته‌ای کار کرده باشد، اطلاعی ندارد.[۷۲]

به‌طور کلی سیاست عملی روسیه درقبال ایران با آنچه درباره منع گسترش بر زبان می‌آورد به‌سختی منطبق است: کرملین ایران را حامی تروریسم بین‌المللی نمی‌داند و گروه‌های حماس و حزب‌الله را که تحت حمایت ایران هستند گروه‌های تروریستی نمی‌شناسد و نسبت به این موضوع که آیا ایران (و تا چه حدی) شبه‌نظامیان شیعه در عراق را تسلیح می‌کند بی‌تفاوت است. پوتین بدون توجه به اعتراض‌های بین‌المللی، ملاقات‌هایی دوجانبه در بالاترین سطح با حکومت تهران برگزار می‌کند و با آقای محمود احمدی‌نژاد درباره تأسیس اپک گازی ـ که در اصل ضدغربی است ـ به گفتگو می‌پردازد. علاوه‌براین، روسیه تجارت خود را با ایران افزایش داده، تسلیحاتی چون ضدموشک Tor- M1 به تهران ارسال کرده و از دسامبر ۲۰۰۷سوخت نیروگاه هسته‌ای بوشهر را دراختیار ایران قرار داده است.(۷۳) این سیاست به‌خوبی نشان می‌دهد که علی‌رغم ادعای مسکو مبنی‌بر درنظر گرفتن منافع غرب در ارتباط با ایران، مسکو تا زمانی‌که دلیلی واقعی مبنی‌بر ساخت سلاح اتمی ازسوی ایران ارائه نشود به تأیید اقدامات شورای امنیت ادامه نخواهد داد و این تنها برعهده آمریکا (و اسرائیل) خواهد بود که از دستیابی تهران به بمب هسته‌ای با تمام پیامدهای فاجعه‌آمیز آن برای خاورمیانه جلوگیری کند.

عملیات‌های محافظت از صلح یا به گفته روس‌ها عملیات‌های ایجادکننده صلح نمونه دیگری برای شکاف‌های موجود بین موفقیت‌های همکاری در سطوح کاری و تفاوت‌های بازدارنده در سطوح سیاسی است. تهیه برنامه‌های کاری اصولاً باید همکاری آسانی را درزمینهٔ عملیات‌های

مذکور رقم بزنند؛ اما وضعیت موجود خلاف این امر است و روسیه در ارتباط با مناقشات منجمدشده قلمروی شوروی سابق یا درگیری در افغانستان و نیز مناقشات بالکان، غرب را در وضعیت سختی قرار داده است. به‌همین‌خاطر مشاهده می‌شود که تجارب مثبت ناشی از همکاری در کوزوو و بوسنی به‌سختی تکرار شده‌اند. اینکه نیروهای روسی خود را تحت فرماندهی ناتو قرار دهند با تلاش‌های نخبگان قدرت مسکو برای رسیدن به اعتبار و وجهه یک ابرقدرت در تضاد است.[۷۴] تبلور این امر را می‌توان از عدم پذیرش پیشنهاد اعزام نیرو به لبنان برای محافظت از صلح در این کشور در سپتامبر ۲۰۰۶ و اعزام یک گردان از تیپ سیزده برای محافظت از صلح در سامره به‌جای آن و تحت پرچم روسیه، مشاهده کرد. (که البته این نیروها نیز تنها برای مدت زمان بسیار کوتاهی اعزام شدند).

مثال سومی که می‌توان برای ارزیابی همکاری ناتو و روسیه با یکدیگر ارائه کرد عدم موفقیت روسیه در اجرای اصلاحات نظامی است. ناتو درنظر داشت ازطریق برنامه‌های تبادل (اغلب یک‌جانبه)، دوره‌های آموزشی و تمرین‌های مختلف، آگاهی افسران روسی را به‌شکل پیوسته بالا برده و ازاین‌طریق اصلاحات نظامی روسیه را تحت تأثیر قرار دهد؛ اما این قصد ناتو با واقعیت چندان همخوانی نداشت.[۷۵] اگرچه از بزرگی و شمار نیروهای روسی به‌شکل چشمگیری کاسته شده؛ اما اصلاحات نظامی بیشتر سطحی بوده است. روسیه با ۱,۱۰۰,۰۰۰ نفر در وزارت دفاع و ششصد هزار نفر در دیگر واحدها (Drugie Vojska) هنوز ازلحاظ نظامی آنقدر حجیم و بزرگ

است که نتوان آن را نوسازی و به تسلیحات مدرن مجهز کرد. تجهیزات نظامی این کشور همچنان برای انجام یک جنگ بزرگ متعارف مناسب است. این نیروها به‌خوبی هم رهبری نمی‌شوند چراکه افسران آگاهی ندارند. ارتش همچنان در روسیه یک سیستم بسته است که تلاشی برای شفاف‌سازی آن نمی‌شود.

دو مثال دیگر به همکاری نظامی مربوط می‌شوند. از دید ناتو «عملیات تلاش فعالانه» پرچمدار همکاری نظامی و همچنین جنگ مشترک علیه تروریسم است. البته همکاری دراین‌زمینه نیز ناچیز است. همان‌طور که گفته شد، سال‌ها طول کشید تا ناو روسی پیتلیوی در سپتامبر ۲۰۰۶ سرانجام در عملیات تلاش فعالانه شرکت کند؛ اما بلافاصله بعد از یک هفته به همکاری خود پایان داد. یک سال بعد ناو لادنی جایگزین پیتلیوی شد؛ اما آنهم بیش از سه هفته در تمرینات شرکت نکرد. این درحالی بود که از روسیه خواسته نشده بود تا به شکل گسترده و دائمی در عملیات مذکور شرکت داشته باشد بلکه تنها حضور محدود (ازنظر زمانی) یک کشتی مورد درخواست بود.

تهیه و تصویب «قرارداد وضعیت نیروها» نیز سال‌ها طول کشید. این قرارداد در آوریل ۲۰۰۵ ازسوی روسیه امضا شد؛ اما تصویب آن توسط دوما تا مه ۲۰۰۷ به درازا انجامید حال‌آنکه منطبق بر خواسته‌های روسیه بود و سران ناتو آن را به‌سرعت به‌تصویب رسانده بودند. درحال‌حاضر که قرارداد مذکور درحال اجراست، مسکو از اهمیت آن برای همکاری کاسته است. در زمان تصویب قرارداد مذکور، رئیس کمیته روابط بین‌المللی

دوما، کنستانتین کساچوف،[۱] اشاره کرده بود که «روسیه اگرچه قصد دارد تا در سال ۲۰۰۸، دویست تمرین مشترک با کشورهای امضاکننده قرارداد برگزار کند؛ اما در هیچ‌کدام آنها همکاری نظامی نقشی نخواهد داشت بلکه این تمرین‌ها بیشتر درباره غلبه بر مشکلات ناشی از حوادث طبیعی و حوادث کار خواهد بود».(۷۶)

یکی دیگر از نقاط منفی همکاری روسیه ـ ناتو، جایگزین کردن دیمیتری رگوزین به‌جای کنستانتین توتسکی در ژانویه ۲۰۰۸ به عنوان نماینده دائمی روسیه در ناتوست.(۷۷) با توجه به سوابق و ویژگی‌های سفیر جدید انتظار می‌رود که او لحن نظامی‌ای را که درحال‌حاضر ازسوی نخبگان قدرت در روسیه به‌کار می‌رود به درون شورای روسیه ـ ناتو منتقل سازد. جایگاه سیاسی وی نشان می‌دهد که او ازجمله ملی‌گرایان روسیه بزرگ است و مشارکت او در گفتگوهای مرتبط با قانون ترانزیت کالینینگراد به‌عنوان نماینده ویژه پوتین در سال ۲۰۰۳ خود دلیلی بر این مدعاست.

البته برآورد منفی روابط نظامی بین روسیه و ناتو را نمی‌توان از روی اطلاعات آماری فهمید. نمایندگی نظامی ناتو در مسکو از آغاز سال ۲۰۰۳ تا پایان ۲۰۰۷ از ۷۶۰ برنامه حمایت کرده که پانصدتای آنها جزو برنامه‌های کاری شورای روسیه ـ ناتو بوده‌اند. بیش از ۱۸۰۰ افسر روسی و ۲۷۰۰ وابسته نظامی ناتو در این برنامه‌ها حضور داشته‌اند. در سال ۲۰۰۷ بار دیگر مشارکت روسیه کاهش داشته و به میزان سال ۲۰۰۴ رسیده است.

1. Konstantin Kossatschow

با توجه به این وضعیت می‌توان پرسید که چه انگیزه‌ها و عواملی مسئول ایجاد وضعیت بحرانی کنونی در روابط روسیه ـ ناتو هستند و بعد از پاسخ به این پرسش است که می‌توان راه‌های بهبود روابط مذکور را بررسی و معرفی نمود.

محرک‌ها و عوامل تعیین‌کننده

در حال حاضر، عوامل و محرک‌هایی که روابط روسیه ـ ناتو را تا حد زیادی تحت تأثیر قرار می‌دهند هم ناشی از تحولات داخلی روسیه و هم ناشی از فرایندهای بین‌المللی هستند.[۷۸] در ارتباط با تحلیل سیاست روسیه از ابعاد مختلف، موارد داخلی زیر مطرح می‌شود که گاه متناقض و گاه تکمیل‌کننده یکدیگرند:

ابزارسازی از سیاست داخلی: روابط بد بین ناتو و روسیه بیش از آنکه متأثر از سیاست خارجی یا امنیتی مسکو باشد، متأثر از سیاست داخلی آن است. کرملین برای دوره تحول عظیم خود نیازمند ایجاد مشروعیت و کسب حمایت مطلق مردم است و برای ایجاد چنین فضایی بر جو ضد آمریکایی و ضد ناتویی موجود افزوده است.

پیوند: در هر سیستم سیاسی پیوندی بین سیاست داخلی و خارجی برقرار است. در ارتباط با روسیه، تصورات مستبدانه از نظم و مکانیسم‌های متمرکزسازی که در سیاست داخلی جواب داده‌اند در سیاست خارجی نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند بدون آنکه به پیامدهای مخرب آنها برای روابط با غرب فکر شود.

وضعیت و وجهه بین‌المللی: نخبگان قدرت در روسیه بر این باورند که دنیا هنوز روسیه را جدی نگرفته است. از نگاه آنها به‌خصوص آمریکا هنوز مسکو را قدرتی هم‌سطح خود نمی‌داند و به‌دنبال مشارکت واقعی با آن نیست. روسیه با تهدید سعی می‌کند تا توجه آمریکا و ناتو را به قدرت نظامی خود معطوف سازد.

نوسازی نیروهای استراتژیک هسته‌ای: هدف پوتین و ژنرال‌های او نه‌تنها رسیدن به برابری هسته‌ای با ایالات متحده است بلکه آنها به‌دنبال احیای وجهه ازدست‌رفته روسیه دراین‌زمینه نیز هستند. به‌همین‌خاطر برنامه‌های لازم برای این کار بعد از آنکه اقتصاد روسیه به‌دنبال افزایش قیمت انرژی بار دیگر احیا شده است، شروع شده‌اند. روسیه برای توجیه کار خود، وخیم شدن روابط بین‌المللی را بهانه کرده و مسبب آن را ناتو و آمریکا معرفی نموده است.

شکل‌دهی مجدد به امنیت اروپا: هشدارها و تهدیدات روسیه مبنی‌بر خروج از پیمان کنترل تسلیحات و حملات آن به ناتو، اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا صوری نبوده و در بطن خود نشان‌دهنده خواست روسیه برای شکل‌دهی مجدد به امنیت اروپاست.

اقدام از موضع قدرت: نخبگان روسیه در مدار افزایش قدرت سیر می‌کنند. آنها به‌نتیجه رسیده‌اند که توافقات صورت‌گرفته در زمان گورباچف و یلتسین بدین خاطر به امنیت روسیه آسیب رسانده‌اند که این کشور در آن زمان در موقعیت ضعف قرار داشته و حال در دوره بازیابی قدرت زمان تجدید نظر در این قراردادها فرارسیده است.

استفاده از پنجره فرصت‌ها: قصد رهبری سیاسی و نظامی روسیه برای تبدیل شدن به یک ابرقدرت، نوعی چانه‌زنی است. نخبگان قدرت روسیه به‌خوبی می‌دانند که وضعیت قدرت و ثبات روسیه آنقدر که ادعا می‌کنند خوب نیست. روسیه با خواست‌ها و تهدیدات کنونی خود تلاش می‌کند تا برای خود فرصت‌سازی کند. مسکو می‌خواهد درحالیکه به‌عنوان یک ابرقدرت فعال و نه یک قدرت منطقه‌ای شناخته می‌شود، به تأمین منافع خود بپردازد.

درمیان عوامل خارجی که می‌توان براساس آنها رفتار روسیه را تحلیل کرد، سیاست خارجی آمریکا و درک آن ازسوی نخبگان قدرت در کرملین اهمیت ویژه‌ای دارد:

تلاش آمریکا برای ایجاد سلطه: آمریکا معتقد است که در دنیا تنها یک مرکز قدرت و تصمیم‌گیری وجود دارد و آنهم واشنگتن است. آمریکایی‌ها از تمام مرزهای یک رفتار معقول ـ در عرصهٔ سیاسی، اقتصادی و بشردوستانه ـ فراتر رفته‌اند. آنها خواستار پیاده‌سازی سیاست و نظام خود در دیگر کشورهای جهان هستند، برای رسیدن به خواست خود برای سلطه بر دنیا تمام اصول بنیادین حقوق بشر را زیر پا گذاشته‌اند و تمایل به استفاده بی‌حدومرز از قدرت نظامی دارند.[۷۹] ناتو ابزار دست چنین جاه‌طلبی‌های جهانی است و باید دربرابر چنین سیاست خطرناکی توازن ایجاد کرد.

حمله ناتو و آمریکا به قلمرو پس از فروپاشی شوروی: استقرار اجزای سیستم دفاع موشکی آمریکا در چک و لهستان، ساخت پایگاه‌های نظامی

در شرق اروپا و تلاش برای رسیدن به مرزهای روسیه با پذیرش گرجستان و اوکراین در ناتو، همه بخشی از استراتژی آمریکا و متحدان اروپایی آن برای ازبین‌بردن قدرت و نفوذ روسیه در قلمرو پس از فروپاشی شوروی است. گسترش دموکراسی در منطقه یا همان حمایت از نیروهای ضدروسی نیز هدف مشابهی را دنبال می‌کند. پس روسیه باید با چنین اقداماتی به شکل جدی برخورد کند.

ارزیابی اشتباه آمریکا از روسیه: اقدام پوتین مبنی‌بر حمایت از آمریکا بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نه‌تنها ازسوی دولت آمریکا ارج گذاشته نشد بلکه آنها روسیه را مجبور به این کار دانسته و فشار بیشتری را بر کرملین وارد ساختند. واشنگتن در آینده مجبور است تا قیمت سازش روسیه با سیاست‌هایش را بپردازد.

در تلاش برای توضیح سیاست مسکو درقبال ناتو، نخست باید آن را در چهارچوب سیاست داخلی و خارجی روسیه درنظر گرفت، دوم باید از این اشتباه که تنها یک عامل علت به‌وجود آمدن وضعیت موجود است، اجتناب کرد؛ سیاست خارجی و امنیتی روسیه آنقدر پیچیده است که تنها تحت تأثیر یک عامل نباشد.

در بررسی چنین پیوستگی‌هایی می‌توان گفت که عوامل تعیین‌کننده سیاست مسکو درقبال غرب و ناتو در سیاست داخلی ریشه دارند و توسط محرک‌های خارجی تقویت می‌شوند. همان‌طور که گفته شد ـ علی‌رغم تلاش‌های ناتو (و حتی اتحادیه اروپا و تک‌تک کشورهای آن نظیر آلمان) ـ در روسیه نظام سیاسی‌ای شکل گرفته که از اصول لیبرال

دموکراسی روی‌گردان است و به‌دنبال پیاده‌سازی بنیان‌های قدرت و حکومت شوروی بدون اجرای ایدئولوژی آن می‌باشد. تحولات داخلی روسیه از افزایش روزافزون قدرت طبقه سیلوویکی یا همان طبقه نخبگان امنیتی ـ نظامی خبر می‌دهد یعنی آنهایی که مواضع ضد غربی خود و ابزارهای لازم برای تضمین قدرت در داخل را به عرصهٔ سیاست خارجی ازجمله سیاست درقبال ناتو تسری داده‌اند. سیاست خارجی آمریکا نیز در تحکیم مواضع طبقه مذکور نقشی اساسی داشته است.

اما نتایج چنین وضعیتی چه می‌تواند باشد؟ مسکو برای تأثیرگذاری بر ناتو یا بر غرب به‌طور کلی، چه امکاناتی را دراختیار دارد؟ به این سؤالات در بخش پایانی پاسخ داده می‌شود.

نتایج و توصیه‌ها

بررسی‌ها نشان داد که انتظارت موجود از تغییر اساسی و بهبود کیفی روابط روسیه ـ ناتو برآورده نشده‌اند. امیدها بعد از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و تأسیس شورای روسیه ـ ناتو زنده شدند؛ اما بعد از یک دوره بیشتر اروپایی تا روسی تا اواسط سال ۲۰۰۴، اعضای ناتو درباره بهبود روابط دچار تردید و حتی برخی از آنها از تحولات مرتبط با آن نگران شدند. اگرچه کار در شورای روسیه ـ ناتو ادامه یافته؛ اما از ابتکارات و برنامه‌های جدید خبری نیست. روند اعتمادسازی متوقف شده و جای خود را به احساس فراگیر بروز بحران در هرلحظه داده است.

هیجانات موجود در روابط دو طرف بعد از سخنرانی پوتین در

کنفرانس امنیتی مونیخ در فوریه ۲۰۰۷ تشدید شده است. دستگاه سیاست خارجی و امنیتی روسیه نیز به‌نوبه خود سخنان پوتین را با صدای بلندتری در موقعیت‌های گوناگون تکرار کرده است. ژنرال‌های روسی هم با تهدیدات خود یادآور دوران جنگ سرد شده‌اند. وخیم شدن روابط تنها به حوزه هسته‌ای محدود نشده است بلکه در سیاست عملی مسکو جلوه‌گر شده و سیاست آن را درقبال آمریکا، کشورهای متحد آمریکا در شرق اروپای مرکزی، کشورهای همسایه و سازمان‌های بین‌المللی نظیر اتحادیه اروپا، شورای اروپا و سازمان امنیت و همکاری اروپا تحت تأثیر قرار داده است.

فهرست همکاری‌ها و فعالیت‌های مشترک روسیه و ناتو چشمگیر است و به گفته تارنمای شورای روسیه ـ ناتو روزی نیست که نشستی در سطوح مختلف برگزار نشود؛ اما در ارزیابی کلی و مقایسه حوزه‌های همکاری و مناقشه، کفه ترازو به‌سمت حوزه‌های مناقشه سنگین‌تر است و این نتیجه‌گیری با مشاهده اختلاف فاحش بین شمار زیاد کنفرانس‌ها، نشست‌ها و ملاقات‌ها از یک‌سو و نتایج عملی ناچیز آنها از سوی دیگر تشدید می‌شود. نوعی عدم توازن بین اهمیت نتایج به‌دست آمده از سطوح کاری مختلف در بروکسل و مونز از یک‌سو و شدت منازعات در سطوح رهبری سیاسی و نظامی از سوی دیگر به‌چشم می‌خورد.

برآورد روابط نشان می‌دهد که از نظریه‌های غربی بار دیگر به شکل نادرستی برای تحلیل روابط با روسیه استفاده شده است (همان‌طور که

قبلاً این اشتباه درباره اتحاد جماهیر شوروی نیز اتفاق افتاده بود): این فرض درست درباره همگرایی فراملی اروپا درزمینهٔ اقتصادی که تقویت همکاری‌ها در سطوح پایینی سیاست درنهایت تأثیری مثبت در سطوح بالایی آن دارد، درمورد روابط روسیه با ناتو صدق نمی‌کند. فعالیت شورای روسیه ـ ناتو در کارگروه‌های مختلف درکنار برنامه‌های متعدد تبادل ـ که در آنها صدها افسر و کارمند روسی شرکت داشته‌اند ـ و نیز روابط دوجانبه برخی از کشورهای عضو ناتو با روسیه، نتوانسته نخبگان قدرت این کشور را از یک مذاکره‌کننده سخت به یک متحد استراتژیک تبدیل سازد.

عوامل تعیین‌کننده و محرک‌هایی که مسبب وضعیت موجود هستند متعدد بوده و ماهیتی داخلی و خارجی دارند. از عوامل داخلی می‌توان از رابطه نزدیک رویکرد روسیه درقبال ناتو و غرب با روی‌گردانی این کشور از لیبرال دموکراسی، حاکمیت قانون، جامعه مدنی و رقابت آزاد تجاری نام برد. در دومین دوره ریاست‌جمهوری پوتین مکانیسم‌های رهبری مستبدانه او در عرصهٔ داخلی و خارجی نیز به‌کار گرفته شد و نخست درقبال جمهوری‌های سابق شوروی و بعد درقبال غرب و ناتو پیاده گردید و بدین شکل خطری که از نیمه دوم دوره نخست ریاست‌جمهوری پوتین احساس می‌شد، تحقق یافت.

یکی دیگر از عوامل تعیین‌کننده داخلی، قدرت رو به رشد طبقه سیلوویکی و نیز منازعات سیاسی بین آنها بر سر موضوعات مختلف است. از آنجا که تقسیم قدرت و منافع در رأس کشور و در داخل

حکومت به هیچ شکلی توضیح داده نشده است، صاحبان قدرت همواره سعی می‌کنند تا قدرت خود را به داخل و خارج نشان دهند.

از عوامل خارجی مهم، سیاست خارجی ایالات متحده و درک روسیه از این سیاست است. به اعتقاد دستگاه سیاسی مسکو، آمریکا تمایل به استفاده از قدرت نظامی در عرصهٔ سیاست بین‌المللی دارد و از ناتو به‌عنوان آلت دست خود برای تأمین هرچه بیشتر منافع استفاده می‌کند. به‌همین‌خاطر روسیه برنامه آمریکا برای استقرار بخش‌هایی از دفاع موشکی خود در چک و لهستان، ساخت پایگاه‌های نظامی ازسوی واشنگتن در شرق اروپا و تلاش برای به عضویت درآوردن اوکراین و گرجستان در ناتو را بخشی از استراتژی آمریکا و متحدان اروپایی مطیع آن برای ازبین بردن نفوذ روسیه در منطقه بعد از فروپاشی شوروی می‌داند و گسترش دموکراسی را نیز درراستای همین هدف ارزیابی می‌کند.

از آنجا که روابط روسیه با ناتو ارتباط تنگاتنگی با سیاست داخلی روسیه و روابط روسیه ـ آمریکا دارد، گزینه‌های پیش‌روی اتحادیه اروپا محدود است. درصورتی‌که عناصر ساختاری معماری امنیت نوین اروپا مشخص شوند، بهبود روابط با آسانی بیشتری صورت خواهد گرفت. نخبگان قدرت در روسیه درحال‌حاضر به‌دنبال بازبینی قراردادهای منعقدشده با غرب در دوران گورباچف و یلتسین هستند (قراردادهایی نظیر جمع‌آوری پایگاه‌های نظامی روسیه از اقیانوس اطلس و شرق اروپای مرکزی، کاهش چشمگیر شمار نیروها و گسترش روبه شرق ناتو) تا از این طریق حداقل از نزدیک‌تر شدن هرچه بیشتر ناتو به مرزها و

مناطقی که حوزه نفوذ خود می‌دانند، جلوگیری کنند. این وضعیت در دوران مدودف نیز تغییری نخواهد کرد.

بااین‌وجود دوما و طبقه سیلوویکی از بدتر شدن روابط با غرب (و ناتو) نفعی نمی‌برند. ضدیت با غرب ممکن است در منازعات داخلی آنها بر سر قدرت و دسترسی به منابع و کنترل مفید باشد؛ اما مناقشات جدید با غرب برخلاف منافع آنهاست. اتحادیه اروپا می‌تواند از این فرصت استفاده کرده و با تلاش‌های خود روابط روسیه ـ ناتو را احیا کند. حتی اگر فعالیت‌های شورای روسیه ـ ناتو و سمینارها، کنفرانس‌ها و برنامه‌های تبادل متعدد آن تأثیر کمی بر روی رفتار روسیه گذاشته باشد ـ و تلاش‌ها برای همکاری ازسوی دو طرف ناامیدانه نگریسته شود ـ مهم است که چنین برنامه‌هایی تداوم یابد. در روابط مذکور توان بالقوه‌ای در قالب ساختارهای همکاری و تفاهم‌های اصولی به‌وجود آمده که در زمان تغییر چهارچوب‌ها می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد. درنهایت اینکه باید گفت برای روسیه تداوم حضور در ناتو و ادامه همکاری با آن حائز اهمیت است. روسیه برای اعتبار بخشیدن به دیدگاه خود در ناتو و تأثیرگذاری بر روند تصمیم‌گیری آن هیچ‌وقت حاضر به جدایی از ناتو نخواهد شد.

اتحادیه اروپا برای تنش‌زدایی از روابط روسیه با ناتو می‌تواند تازمانی‌که توافق حداکثری در داخل اوکراین برای عضویت این کشور در ناتو ایجاد نشده، عضویت آن را به‌تعویق اندازد. این برداشت نباید ایجاد شود که ناتو تنها به‌دنبال گسترش است و برای این کار توجهی به

خواست مردم کشوری مثل اوکراین ندارد. انجام این کار راه خوبی برای مقابله با جوسازی‌های روسیه علیه ناتو و استفاده ابزاری از آن است.

برخلاف اوکراین، توافق گسترده‌ای برای پیوستن به ناتو در گرجستان به‌چشم می‌خورد؛ اما در این مورد نیز اتحادیه اروپا باید خوب تأمل کرده و عضویت این کشور را فعالانه دنبال نکند. اگرچه روسیه پایگاه‌های نظامی خود را از گرجستان برچیده؛ اما هنوز وضعیت روسیه در پایگاه گوداوتا[1] مورد بحث است و روسیه تحت عنوان مأموریت حفاظت از صلح در جمهوری‌های جدایی‌طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی حضور نظامی دارد. ناتو باید مراقب باشد و دقت کند که آلت دست گرجستان برای بازپس‌گیری دو جمهوری مذکور به‌شیوه نظامی نشود.

ناتو باید به خروج روسیه از پیمان نیروهای متعارف در اروپا به خونسردی واکنش نشان دهد. کرملین از اجرای این پیمان بیش از ناتو منتفع می‌شود. باوجود این باید تلاش کرد تا از مناقشه‌ای که می‌تواند بر سر تصویب قرارداد مذکور ازسوی اعضای ناتو ایجاد گردد، جلوگیری شود. در این مورد می‌توان از پیشنهاد چندمرحله‌ای آمریکا ـ نخست عقب‌نشینی نیروهای روسیه از مولداوی و گرجستان و حضور نیروهای حافظ صلح بین‌المللی در ترانس‌نیستریا و سپس تصویب توافقنامه انطباق ازسوی اعضای ناتو و پیوستن به پیمان نیروهای متعارف در اروپا ازسوی کشورهای بالتیک ـ نام برد. درنهایت نیز می‌توان خواسته روسیه را اجرا کرد و

---

1. Gudauta

محدودیت‌های «پیمان جنگ‌افزار محدود»[1] را برای مناطق همجوار برداشت.

موضوع دفاع موشکی باید ازسوی اعضای ناتو و همچنین در داخل شورای ناتو ـ روسیه به‌شکل گسترده‌ای مورد بحث و مذاکره قرار گیرد. درزمینهٔ دفاع موشکی تاکتیکی همکاری‌های خوبی بین ناتو و روسیه صورت گرفته است. باید در ادامه تلاش شود که قابلیت یکپارچه‌سازی ایجاد شود، روش‌ها برای اجرای عملیات‌های مشترک درزمینهٔ دفاع دربرابر موشک‌های بالستیک گسترش یابد و مفاهیم و طرح‌های اساسی مرتبط به آنها ازطریق شبیه‌سازی‌های رایانه‌ای و تمرین‌های مرتبط مورد آزمایش قرار گیرد. روسیه آشکارا نشان داده که خواهان استفاده ناتو از سیستم‌های دفاع ضد موشک خود (S300-S400) است سیستم‌هایی که به‌زعم کرملین نه‌تنها با نوع آمریکایی خود (Patriot PAC-3) برابری می‌کنند بلکه حتی بهتر از آن هستند. روسیه برای اینکه بتواند کارایی سیستم‌های مذکور را ثابت کند هیچگاه تمرین‌های مشترک با ناتو را متوقف نخواهد ساخت. بااین‌وجود، با درنظر گرفتن تحولات داخلی روسیه باید توصیه کرد که ناتو نباید به تجهیزات روسیه وابسته شود یا در سیستم دفاع موشکی تنها به سیستم‌های روسی بسنده کند.

دولت‌های اروپایی باید از برنامه‌های آمریکا برای استقرار بخش‌هایی از سیستم دفاع موشکی خود در اروپا حمایت کنند و حداقل تحمل تمام فشار انتقادات روسیه از چک و لهستان را تنها بر روی دوش آنها نگذارند.

---

1. Treaty-Limited Equipment

درغیراین‌صورت این استدلال روسیه که پروژه‌های آمریکا در شرق اروپا تهدید بوده و باعث از بین رفتن توازن استراتژیک می‌شود، مورد تأیید قرار می‌گیرد. پیوند دادن سیستم دفاع موشکی اروپا ـ ناتو و آمریکا به یکدیگر به‌نفع اروپاست و باید تحقق یابد.

علاوه‌براین، به کشورهای اروپایی می‌توان توصیه کرد که سیاست واحد و آشکاری را درقبال روسیه در پیش گیرند و سیاست دفاعی و امنیتی اروپا را با جدیت بیشتری مدنظر قرار دهند. البته سیاست اروپا دراین‌زمینه با مشکل مواجه است. ازیک‌سو اجرای این سیاست می‌تواند مورد انتقاد دولت آمریکا واقع شود و ازسوی‌دیگر می‌تواند به روسیه آشکارا اجازه دهد که کشورهای جدید اروپایی (نظیر لهستان و کشورهای بالکان که از آمریکا حمایت می‌کنند) را در مقابل کشورهای قدیمی اروپایی (نظیر آلمان، فرانسه و ایتالیا) به بازی گیرد. ازآنجاکه صاحبان قدرت در مسکو حضور نظامی آمریکا در اروپا را تهدیدی امنیتی و ناتو را بازوی این تهدید تلقی می‌کنند، نمی‌توانند بدون تحمل هیچ پیامدی، به شکل همزمان با ناتو و سیاست دفاعی و امنیتی اروپا مجادله کنند.

پی‌نوشت‌ها

1. Hannes Adomeit, Putins Westpolitik _Ein Schritt Vorwärts, zwei Schritte Zurtük, Berlin: Stifung Wissenschaft und Politik, April 2005.
2. Security Council Authorzes International Security Force for Afghanistan, UN Security Council Resolution 1368 [2001], Press Release SC/7248, www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7248.doc.htm
3. www.mil.ru/articles/article5005.shtml.
4. Hannes Adomeit, Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. An Analysis Based on New Archival Evidence, Memoirs, and Interviews, Baden-Baden: Nomos Verlagesgesellschaft, 1998. S.528-539
5. Interfax (russ), 15.5.1998
6. Kreml-Website:www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/10/03/0002_type82914type82915_137394.shtml
7. Final Communique, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council at Nato Headquarters, Brussels, on 6 December 2001, Press Release M-NAC-2(2001), www.nato.int/docu/pr/2001/p01-158e.htm
8. Summit Meeting of Nato and Russia at the Level of Heads of State and Government Rome, 28 May 2002, Nato Press Releases and Official Documents, www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/0205-rome.htm. Nato-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of Nato Member States and the Russian Federation, www.nato.int/docu/basictxt/b020528e.htm
9. www.nato-russia-council.info/htm/EN/structures.shtml
10. Nato-Russia Council: Key Areas of Cooperation, www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html.Die im engeren Sinne militarischen Aspekte der Zusammenarbeit warden in einem eigenen Unterkapitel behandelt, Siehe S. 13f.

۱۱. این شش کشور عبارتند از: افغانستان، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان.

12. Nato-Russia Action Plan on Terrorism, www.nato-int/docu/basictxt/b041209a-e.htm
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Hannes Adomeit, Russlands Iran-Politik unter putin-politische und wirtschaftliche Interessen und der Atomstreit, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Studie8/2007)
16. Ibid.

۱۷. منظور از یکپارچه‌سازی، توانمند کردن نیروها برای همکاری با یکدیگر در یک چهارچوب بین‌المللی است.

18. Klaus Arnold, Russlands Vorschlag zur nicht-strategischen Raketenabwehr in Europa, Berlin: Stifung Wissenschaft und Politik, September 2001 (SWP-Studie 28/2001)
19. Hannes Adomeit, Russlands Rüstungsindustrie: Struktur und internationale Verflechtungen, Berlin: Stifung Wissenschaft und Politik, April 2004 (SWP-Studie 15/2004), S. 32ff.
20. NRC Working Group on Defense Reform and Cooperation, www.nato-russia-council.info/htm/EN/structures_11.shtml.
21. www.nato.int/douc/comm/2007/0705-chod/fact-sheet-nato-russia.pdf
22. Nato-Russia Action Plan on Terrorism [Wie Fn, 12] und Meeting of the Nato-Russia Council at the Level of Foreign Ministers, Nato Headquarters Brussels, 9.12.2004, www.nato.int/docu/pr/2004/p041209e.htm
23. Heinrich Vogel, Russland ohne Demokratie-Konsequenzen für das land und die europäische Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (SWP-Studie 38/2004). James Sherr, Russia and the West: A Reassessment, Shrivenham: Defence Academy of the United King dom, Januar 2008 (The Shrivenham Papers, Nr. 6).
24. Heinrich Vogel, Russischer Neokonservatismus und die europäische Pohitik, in: Internationale Politik, 63 (Februar 2008) 2, S. 44 52
25. Eberhard Schneider, Putins zweite Amtszeit-Stärkung der

Machtvertikale und washsender Einfluss des FSB, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2006 (SWP-Studie 1/2006); Russia under putin: The Making of a Neo-KGB State sowie Putin's People: The Former KGB Men Who Run Russia Have the Wrong Idea about how to Make It Great, in: Economist, 24. 31.8.2007. www.economist.com/world/displaystory.cfm?story_id=9682621

26. www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/2021_64906.shtml
27. Financial Times (Internetausgabe), 11.12.1999
28. Ibid.
29. www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache =en&id=179
30. Igor Plugatar, Atlantisty proigryvajut v Kieve, no toržestvujut v Tbilist [Die Atlantiker verlieren in kiew, aber triumphieren in Tiflis], in: Nezavisimoe voennoe obozrenie, 29.9.2006
31. www.nato.int/docu/speech/2006/s060428c.htm
32. www.kremlin.ru/text/appears/2004/07/74399.shtml
33. www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml
34. Nikolaj ZIobin, Direktor der Russischen und Asiatischen Programme am Washingtoner Center for Defense Information; Izvestija (online), 10.9.2004.
35. Tschischow auf einer Pressekonferenz am 24. Juni 2004. in: RIA Novosti (russ), 25.6.2004.
36. Judy Dempsey, Moscow Warns Nato Away from the Baltics, in: Financial Times, 1.3.2004, S.2.
37. Russia Warns U.S. on Baltic Deployment, in: International Herald Tribune, 19.3.2004, S.3.
38. Russiche Raketen Richtung Westen, in:Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.3.2004, S.12.
39. Alexander Surikow, in: RIA Novosti, 28.8.2007.
40. Weißrussland will auch aufrüsten, in: Russland Aktuell, www.aktuell.ru, 14.11.2007.
41. Vasily Zubkow, Russia-Moldova: Kremlin Wants Deeds, Not Words, in: RIA Novosti, 28.8.2006.
42. Interfax (russ), 9.2.2006.
43. Ibid.

۴۴. یک نمونه دیگر، محاصره کرده سفارت استونی در مسکو توسط

سازمان جوانان ناشی در مه ۲۰۰۷ در واکنش به مناقشه مربوط به برداشتن یکی از بناهای یادبود شوروی در تالین است.

45. Tetyana Astashkina und Rainer Lindncr, Riga ohne Kiew: Anti-Erweite-rungsstimmung in der Ukraine und Ernüchterung bei der Nato, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 9.8.2006 (Diskussionspapier der Forschungsgruppe Russland/GUS, 2006).
46. Nato Offers Intensified Dialogue to Georgia, in: Nato Update, 21.9.2006, www.nato.int/docu/update/2006/09/september/e0921.htm

۴۷. حضور وزرای دفاع ناتو در پورتوروز برای برگزاری نشستی غیررسمی با مقامات روسی صورت گرفته بود.

48. Agentstvo nacional'nych novostej, 28.9.2006.
49. Moskva I Tbilisi na poroge cholodnoj vojny, in: Pervyj Kanalnovosti, 1.10.2006.
50. www.kremlin.ru/appears/2006/10/01/0000_type63378type82634_111833.shtml
51. Nezavisimaia gazeta, 29/30.9.2006.
52. Krasnaja zvezda (online), 12.12.2006.
53. www.kremlin.ru/appears/2006/10/01/0000_type63378type82634_111833.shtml
54. Bloomberg News Service, 3.10.2006.
55. www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_de.pdf>und<www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf>

۵۶. در ماده ۱۸ توافقنامه انطباق شرایط برای عضویت کشورهای عضو پیمان همکاری و امنیت اروپا، در پیمان نیروهای متعارف در اروپا مشخص شده است.

57. Rossijskaja gazeta (online), 16.6.2007.

۵۸. مناطق همجوار، مناطق نظامی روسیه در شمال و شمال قفقاز و نیز منطقه‌ای در جنوب غربی اوکراین را دربرمی‌گیرد.

59. Vladimir Socor, Action for Action on the CFE Treaty: Opportunity and Risks, in: Eurasia Daily Monitor, 4

(9.10.2007) 186.
60. www.kremlin.ru/appears/2007/05/31/1812_type63377type63380_132271.shtml
61. Alexander Khramchikhin, Will nato and Russia Once Again Count Tanks and Aircraft in Europe? 30.4.2007, http://en.rian.ru/analysis/20070430/64680846.html
۶۲. طبق قانون مناطق همجوار (ماده پنج قرارداد نیروهای متعارف) تسلیحات روسیه در مناطق نظامی لنینگراد و شمال قفقاز به هفتصد زره‌پوش، ۲۸۰ عراده توپ و ۵۸۰ خودرو زرهی محدود می‌شد.
63. The Tech online edition, 16.10.2007, www-tech.mit.edu/V127/N46/postol.html
64. Rossii ne nužno bojat'sja ob"ektov amerikanskoj PRO v Evrope [Russland muss sich nicht vor der amerikanischen Raketenabwehr in Europe fürchten], in: Echo Moskvy, 19.4.2007; desgleichen Vzor, Russkich AVAKSov, [Blick der russischen AWACS], in: Voenno-promyšlennyj kur'er, 25.4.2007.
65. Interfax (Moskau, russ.), 16.3.2007.
66. RIA Novosti (Moskau, russ.), 7.6.2007.
67. Vesti nedeli 7. Juli 2007.
68. Hannes Adomeit/Alexander Bitter, Russland und die Raketenabwehr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Aktuell 23/2007); Hannes Adomeit, Putin und die amerikanische Raketenabwehr in Europa-Istein Wettrüsten, unvermeidlich? In: Politiche Studien, 58 (September-Oktober 2007) 415, S 41 55, und Alexander Bitter Die Nato und die Raketenabwehr, Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest 2008, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (SWP-Studie 29/2007).
69. Interfax (russ.), 6.2.2008.
70. Vladimir Putin gotovitsja k vizitu v Iran, in: Rossijskaja gazeta (Internetausgabe), 19.2.2005.
71. www.kremlin.ru
72. Reaktion auf das National Intelligence Estimate (NIE) der USA von Anfang Dezember 2007, wonach Iran bereits

2003 die. www.mid.ru
73. RBK.ru (Integrum-Datenbank), 19.6.2006.
74. Ibid.
75. Irina Isakova, Russian Defense Reform: Current trends, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, November 2006, s. 57.
76. Russian Duma Ratifies Nato SOFA Agreement, in: RIA Novosti (engl.), 23.5.2007.
77. Dmitrij Rogosin zu Russlands Vertreter bei der Nato ernannt, in: RIA Novosti, 10.1.2008.
78. Hans-Joachim Spanger, Zwischen Ground Zero und Square One. George W. Bush und die Folgen der simulation amerikanischer Russlandpolitik, Frankfurt a.M.: HSFK, 2007 (HSFK-Report 9/2007).

۷۹. این نوع توصیف محرک‌ها از سخنرانی پوتین در مونیخ برداشت شده است.

منطقه دریای سیاه: هویت‌های متضاد و خطرات فراروی ثبات اروپا[1]

- مقدمه: ارتباط فزاینده منطقه دریای سیاه
- فقدان یک رویکرد شناخت‌نگر درقبال منطقه دریای سیاه
- گسترش خطرات در منطقه دریای سیاه
- پاسخ به چالش‌ها: حاکمیت دموکراتیک، جامعه مدنی، همکاری منطقه‌ای و قدرت نرم اروپا
- پیوست
- پی‌نوشت‌ها

1. Daniel Grotzky, Mirela Isic, The Black Sea Region: Clashing Identifies and Risks to European Stability, The Center for Applied Policy Research, October 2008.

مقدمه: ارتباط فزاینده منطقه دریای سیاه

بحران به‌وجود آمده بین گرجستان و روسیه بر سر اوستیای جنوبی در اوت ۲۰۰۸ به‌خوبی بی‌ثباتی منطقه دریای سیاه به‌عنوان یک منطقه بحران‌زا بین روسیه و اتحادیه اروپا را نشان داد. آنچه درگیری در گرجستان را برای اتحادیه اروپا حیاتی می‌سازد این است که اتفاقی یکباره و منفرد نیست، بلکه اتفاقی است که در کل منطقه انعکاس داشته و چالش‌های فراوانی برای ثبات و انسجام آن به‌وجود آورده است.

منطقه دریای سیاه برای اروپا اهمیتی فزاینده یافته و در دهه دوم قرن ۲۱ مورد توجه هرچه بیشتر افکار عمومی اروپا قرار گرفته است. در سال ۲۰۱۴ روسیه در شهر سوچی[1] در منطقه دریای سیاه و بسیار نزدیک به آبخازیای گرجستان المپیک زمستانی را برگزار خواهد کرد. قرارداد بین روسیه و اوکراین مبنی‌بر استقرار ناوگان دریای سیاه این کشور در سواستوپل[2] در سال ۲۰۱۷ به پایان می‌رسد. اگر به موارد مذکور بی‌ثباتی پایدار ناشی از احیای مناقشات حل‌نشده در گرجستان و مولداوی،

---

1. Sochi
2. Sevastopol

تلاش‌های روسیه و اتحادیه اروپا برای ایجاد زیرساخت‌های جدید انرژی و خطوط انتقال نفت و گاز و روند متزلزل گسترش دموکراسی در گرجستان، اوکراین و ترکیه را نیز اضافه کنیم، به‌خوبی آشکار می‌شود که چرا این منطقه به یک منطقه حساس و پیچیده برای سیاست خارجی اروپا تبدیل شده است.

اینکه چه کشورهایی را باید جزء منطقه دریای سیاه دانست، کار سختی است. محدود کردن مفهوم منطقه‌ای دریای سیاه به کشورهای ترکیه، بلغارستان، رومانی، اوکراین، روسیه و گرجستان و تعریف جغرافیایی آن براین‌اساس، تعریف بسیار بسته‌ای خواهد بود. به‌همین‌دلیل اغلب تعریف‌ها شامل قفقاز جنوبی (به‌علاوه آذربایجان و ارمنستان) و مولداوی که بین اوکراین و رومانی قرار گرفته است، می‌شود.(۱)

فقدان یک رویکرد شناخت‌نگر درقبال منطقه دریای سیاه

ارتباط منطقه دریای سیاه با اتحادیه اروپا

از نقطه نظر استراتژیک بیشترین ارتباط منطقه دریای سیاه با اتحادیه اروپا از ویژگی ترانزیت آن به‌عنوان کریدور انرژی بین دریای خزر و اروپا، به‌عنوان مسیر بالقوه قاچاق انسان، مواد مخدر و تسلیحات و به‌عنوان نقطه‌ای قابل دسترسی برای استفاده نظامی دریایی (به‌خصوص از دید روسیه) ناشی می‌شود. اگر موارد مذکور با پتانسیل اقتصادی منطقه همراه شود، به‌خوبی منافع اروپا در آن مشخص می‌گردد. تحولات منطقه دریای سیاه از ابعاد مختلف پیامدهای مستقیم برای امنیت اتحادیه اروپا ازجمله

ایجاد تنوع در مسیرهای انتقال انرژی، جلوگیری از مهاجرت کنترل‌نشده، جرایم سازمان‌یافته و تروریسم دارد. موارد زیر را می‌توان دلایل اهمیت استراتژیک منطقه دریای سیاه برای اتحادیه اروپا دانست:

- خطر ورشکستگی دولت در منطقه دریای سیاه بیشتر از دیگر نقاط در همسایگی اتحادیه اروپاست. درحال‌حاضر مناقشات منجمدشده منطقه‌ای به مجرای خوبی برای قاچاق به اتحادیه اروپا تبدیل شده است و شدت یافتن آنها فشار زیادی را بر اتحادیه اروپا از بُعد مهاجرت وارد می‌سازد.
- خطر شکست در گذار به دموکراسی و اقتصاد بازار به شکل مستقیم روی منافع مرتبط باثبات اروپا در منطقه تأثیر می‌گذارد. کشورهای دموکراتیک که از ارزش‌های مشترک با اروپا سود می‌برند قابل اعتمادتر و شرکای شفاف‌تری در موضوعات امنیتی و اقتصادی هستند و بیشتر احتمال دارد که اهداف استراتژیک مشترکی با اروپا پیدا کنند.
- گسترش اقتصاد بازار در منطقه دریای سیاه بسیار تعیین‌کننده است، چراکه می‌تواند به کاهش تفاوت‌های موجود بین زندگی در اتحادیه اروپا و در کشورهای همسایه بینجامد و فرصت‌های اقتصادی متعددی را برای اتحادیه اروپا فراهم آورد.

عوامل مذکور در یکدیگر درهم‌تنیده هستند. ورشکستگی دولت، شدت یافتن مناقشات منجمدشده و گسترش و ازدیاد بازیگران غیردولتی و عناصر سیاسی به‌رسمیت شناخته‌نشده، تأثیر چشمگیری بر تأمین انرژی

و مسائل اقتصادی و تجاری دارد. علاوه بر این، اتحادیه اروپا با یک معضل استراتژیک به‌عنوان روسیه مواجه است که منافع بسیاری در منطقه دریای سیاه (از انرژی و قدرت نظامی گرفته تا قدرت نرم و افکار عمومی) دارد.

درحالی‌که رومانی و بلغارستان با عضویت در اتحادیه اروپا این اتحادیه را به شکل مستقیم درگیر مسائل دریای سیاه کرده‌اند؛ اما همچنان سیاست اتحادیه اروپا درقبال منطقه مذکور فاقد شناخت کامل از مشکلات و منافع است و درباره اهداف سیاسی تفاهمی وجود ندارد. اوکراین، مولداوی و کشورهای قفقاز تحت پوشش سیاست همسایگی قرار دارند، حال‌آنکه ترکیه نامزد عضویت در اتحادیه است و روسیه نیز دارای روابط ویژه با اتحادیه اروپاست. در سال ۲۰۰۷، اتحادیه اروپا پیش‌نویس «همیاری در منطقه دریای سیاه»[1] را با هدف شناخت هرچه بهتر چالش‌های منطقه تهیه کرد؛[(۲)] اما این پیش‌نویس نتوانست پاسخ مناسبی به چالش‌های شناسایی‌شده بدهد و بعد از یک سال بیشترین پیشرفت آن تنها به بُعد جامعه مدنی محدود شد.[(۳)] بحران اوت ۲۰۰۸ بین گرجستان و روسیه، اولویت‌های سیاسی اتحادیه اروپا درقبال منطقه دریای سیاه را بیش از پیش آشکار کرد. درحالی‌که لهستان، کشورهای بالتیک، انگلستان و سوئد حامی پروپاقرص ایجاد روابط نزدیک‌تر با کشورهایی چون اوکراین و گرجستان و پیوند دادن آنها با اتحادیه اروپا و ناتو و اتخاذ یک

---

1. Black Sea Synergy

استراتژی مهار به شکل همزمان دربرابر روسیه هستند، آلمان و فرانسه درباره پیوستن این کشورها به اتحادیه اروپا و درنظر گرفتن چشم‌اندازی برای آنها دراین‌راستا تردید دارند و بیشتر تلاش می‌کنند تا نوعی روابط استراتژیک با روسیه ـ بعد از آنکه آخرین «قرارداد همکاری و مشارکت[1]» بین آنها در پایان ۲۰۰۷ به اتمام رسید ـ برقرار کنند.(۴)

دریای سیاه منطقه‌ای سیاسی: مرتبط با اروپا به‌واسطه خطر و اهمیت استراتژیک تا اشتراک هویتی

ازآنجاکه سیاست درقبال یک منطقه مشخص از نوع نگاه به آن نشئت می‌گیرد، ضروری است رویکردهای شناخت‌نگر متفاوتی درقبال منطقه دریای سیاه اتخاذ شود تا بتوان عوامل تأثیرگذار بر سیاست اتحادیه اروپا درقبال آن را تعریف کرد. برخلاف بالکان یا منطقه دریای بالتیک، منطقه دریای سیاه صدها سال است که به‌عنوان یک حوزه مشترک با هویت منطقه‌ای خاص عمل نکرده است. این امر باعث شده تا منطقه مذکور درمقابل هویت‌های خارجی یا بازیگران غالب در منطقه یا اطراف آن آسیب‌پذیر شود.(۵) درنتیجه، تعاریف منطقه‌ای بیشتر تحت تأثیر تعاریف ارائه‌شده ازسوی‌دیگر بازیگران همسایه در منطقه است. عوامل متعددی در ممانعت از شکل‌گیری یک هویت منطقه‌ای مشترک برای دریای سیاه دخیل هستند که عبارتند از:

---

1. The Partnership and Cooperation Agreement

ـ *تفاوت‌های فرهنگی و زبانی:* منطقه دریای سیاه چنان حوزه‌های فرهنگی و زبانی متعدد و متفاوتی را دربر می‌گیرد که در آن ترک‌های مسلمان تا روس‌های ارتودکس و ارمنیان مسیحی جای گرفته‌اند.

ـ *محل تلاقی بودن دریای سیاه:* نگاهی دقیق به فهرست کشورهای دریای سیاه نشان می‌دهد که منطقه مذکور در محل تلاقی مناطق مختلفی چون قفقاز، بالکان، شرق اروپا و یا در مفهوم گسترده‌تر در محل تلاقی اروپا و آسیا جای گرفته است. این ویژگی تعریف جغرافیایی منطقه را دشوار ساخته است.

ـ *تنش‌های پس از فروپاشی شوروی:* بخش شمالی منطقه دریای سیاه هنوز پس‌لرزه‌های فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی را تحمل می‌کند و تنش‌های سیاسی بین روسیه و جمهوری‌های سابق شوروی به‌دلیل تداوم ساختارهای اقتصادی آن زمان شدت یافته است.

ـ *رقابت فرامنطقه‌ای:* در طول جنگ سرد، منطقه دریای سیاه محل برخورد ناتو در جنوب (ترکیه) با پیمان ورشو در شمال بود. این بحث امنیتی همچنان تداوم یافته و به‌واسطهٔ پیوستن رومانی و بلغارستان به ناتو و برنامه‌های آتی برای پیوستن اوکراین و گرجستان به آن تشدید شده است.

اگرچه منطقه دریای سیاه نتوانسته هویت مشترکی را ایجاد کند؛ اما دو رهیافت رقیب برای نحوه تعامل با آن وجود دارد. هر دو رهیافت منطقه را در چهارچوبی گسترده از ارزش‌ها و منافع ارزیابی می‌کنند.[۶] رهیافت نخست در تلاش است تا کشورهای منطقه را به اروپا نزدیک‌تر سازد. در حالی که رهیافت دیگر روی ساختارهای قدرت شوروی سابق

متمرکز است و نقش غالب روسیه امروزی را به‌رسمیت می‌شناسد.(۷)

سیاست خارجی اتحادیه اروپا تا به امروز تا حد زیادی روی گسترش[1] اتحادیه و مشروط بودن[2] متمرکز بوده است. این امر به‌خوبی نحوه ارتباط فکری و سیاسی منطقه دریای سیاه با اروپا را نشان می‌دهد. به‌رسمیت شناخته شدن موفقیت‌آمیز به‌عنوان یک کشور اروپایی سرآغاز احتمال پذیرفته شدن در اتحادیه اروپاست و به‌عنوان معیاری دقیق مشخص می‌کند که کشور خواهان عضویت باید چه تغییرات سیاسی و اقتصادی داخلی‌ای را به انجام رساند تا شرایط عضویت را به‌دست آورد. درنظر گرفتن منطقه دریای سیاه به‌عنوان محیط پیرامونی اروپا و نه بخشی سازنده از آن، سبب می‌شود تا سیاستمداران اروپایی نشانه‌های ورشکستگی بازار و دولت در منطقه را تحمل کنند. بنابراین، عطف به تعاریف متناقض از اروپا، منطقه دریای سیاه می‌تواند چالشی جدی از این منظر باشد. اگرچه بسیاری از کشورهای منطقه دریای سیاه ادعا دارند که از هویتی اروپایی سود می‌برند؛ اما پذیرش آنها به‌عنوان هویت‌های اروپایی در داخل اروپا بحث‌برانگیز است. تنها رومانی و بلغارستان هستند که درباره اروپایی بودن آنها بین همگان تفاهم وجود دارد. نامزدی ترکیه برای عضویت در اتحادیه، مناقشه‌انگیز بوده و اروپا هنوز نمی‌داند روسیه شریک آن است یا رقیب آن.(۸) دیگر کشورهای منطقه تحت پوشش سیاست همسایگی قرار دارند که خط بین «همسایگان اروپایی» و

---

1. Enlargement

2. Conditionality

«همسایگان اروپا» را به‌عمد مغشوش کرده تا از هرگونه بحث عضویت در اتحادیه اروپا ازسوی آنها جلوگیری کند.[۹] یکی از مباحث جالب کنونی بحث عضویت گرجستان و اوکراین در ناتو است. دو کشور مذکور از آنجا که برای خود شانس عضویت در اتحادیه اروپا را قائل نیستند، خود را از اعضای فضای فراآتلانتیک معرفی می‌کنند و این کار را پیامد هویت اروپایی خود می‌دانند.

درک منطقه دریای سیاه در چهارچوب ظهور مجدد روسیه به‌عنوان قدرتی منطقه‌ای رهیافتی متناقض است. منطقه شمال دریای سیاه (به‌جز بلغارستان، رومانی و ترکیه) به‌عنوان منطقه‌ای معرفی می‌شود که در آن منافع روسیه و اتحادیه اروپا با هم تلاقی می‌کنند.[۱۰] از آنجا که اولویت‌های اروپا در منطقه نامشخص است این وضعیت به‌نفع روسیه و سلطه آن در منطقه انجامیده و این کشور به‌خوبی از وضعیت کشورهای شمال دریای سیاه به‌عنوان جمهوری‌های سابق شوروی که اقتصاد، مناقشات سیاسی و بافت جمعیتی آنها همچنان تا حد زیادی نشئت گرفته از دوران کمونیستی است، استفاده می‌کند. روسیه درمقابل این کشورهای تازه استقلال‌یافته برای خود منافع ممتازی را قائل است.[۱۱] پذیرش منطقه دریای سیاه به‌عنوان بخشی از «فضای اتحاد جماهیر شوروی» یا منطقه‌ای تحت سلطه روسیه که از میراثی استبدادی پیروی می‌کند، ازسوی سیاستمداران، بزرگ‌ترین چالش فراروی حمایت اروپا از اصلاحات دموکراتیک و اقتصاد بازار در منطقه است.

چالش همکاری منطقه‌ای

پیامد این دو رهیافت کاملاً متفاوت درقبال منطقه این بوده است که سیاست کشورهای منطقه دریای سیاه به تفسیری از آنچه سیاستمداران آنها ترجیح می‌دهند، تبدیل شده است. بر این اساس، رومانی و بلغارستان که به اعضای جدید اتحادیه اروپا تبدیل شده‌اند تلاش می‌کنند تا منطقه دریای سیاه را در قلمرو اروپا تعریف کنند.[۱۲] گرجستان و اوکراین به‌دلیل فشار زیاد روسیه مجبورند تا از تمایلات خود برای پیوستن به اروپا بکاهند و به‌دلیل تفاسیر منطقه‌ای با محدودیت‌هایی هم برای همکاری نزدیک با نهادهای اروپایی ـ فراآتلانتیک و هم همکاری با روسیه روبرو باشند. از آنجا که اتحادیه اروپا تا به امروز فاقد یک استراتژی قوی درقبال منطقه دریای سیاه بوده و به‌خصوص فاقد نگاه جامع به آیندهٔ آن است، تلاش‌های دیگری برای همکاری و همگرایی در منطقه صورت گرفته هرچند هیچ‌کدام از آنها به سطح همگرایی در اروپا نرسیده است. رهیافت‌های موجود درزمینهٔ همکاری منطقه‌ای در دریای سیاه عبارتند از: «همکاری اقتصادی دریای سیاه»[۱]، GUAM، «جامعه انتخاب دموکراتیک»[۲] و «جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع»[۳].[۱۳]

«همکاری اقتصادی دریای سیاه» طرحی اقتصادی است که توسط یازده کشور (آلبانی، ارمنستان، آذربایجان، بلغارستان، گرجستان، یونان، مولداوی،

1. The Black Sea Economic Cooperation (BSEC)
2. The Community of Democratic Choice
3. The Commenwealth Independent States (CIS)

رومانی، روسیه، ترکیه و اوکراین) در سال ۱۹۹۲ تأسیس شد و کشورهای عضو، بیانیه آن را در استانبول امضا کردند و با بیانیه بوسپور[1] به آن حالت اجرایی بخشیدند. با عضویت صربستان در سال ۲۰۰۴ در این طرح، شمار اعضا به دوازده عضو رسید. این طرح چندجانبه سیاسی و اقتصادی به‌دنبال سرعت بخشیدن به تحقق آزادی، ثبات و رفاه در منطقه ازطریق همکاری اقتصادی است. به‌همین‌دلیل کلیه کشورهای عمده منطقه دریای سیاه را بدون درنظر گرفتن عضویت آنها در اتحادیه اروپا پذیرفته است. باوجوداین، با گذشت سال‌ها، همکاری اقتصادی دریای سیاه نتوانسته منافع متضاد اعضای خود را پشت سر بگذارد؛ لذا ناکارآمد بوده است.

«GUAM» عنوان اختصاری‌ای است که «سازمان دموکراسی و توسعه اقتصادی»[2] برای اعضای خود گرجستان (G)، اوکراین (U)، آذربایجان (A) و مولداوی (M) به‌کار می‌برد. این سازمان توسط چهار کشور مذکور و ازبکستان تأسیس شد که بعدها در سال ۲۰۰۵ ازبکستان از آن کناره‌گیری کرد. در منشور این سازمان که در سال ۲۰۰۱ به‌امضا رسید، اهدافی چون گسترش دموکراسی، تضمین ثبات و امنیت منطقه‌ای و جهانی با هدف عضویت در اتحادیه اروپا مورد توافق قرار گرفته است. ترکیه و لتونی عضو ناظر این سازمان هستند. تا حدودی «GUAM» نوعی رقیب روسیه در داخل کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به‌حساب می‌آمد و وظیفه هماهنگی منافع اعضای خود را برعهده داشت. باوجوداین،

---

1. Bosprus
2. The Organization for Democracy and Economic Development

تمایلات شدید غربی گرجستان و اوکراین باعث ایجاد فاصله بین اعضا و مانع فعالیت سازمان شده است.

«جامعه انتخاب دموکراتیک»، سازمانی بین‌المللی است که در سال ۲۰۰۵ توسط نُه کشور (استونی، گرجستان، لیتوانی، لتونی، جمهوری مقدونیه، مولداوی، رومانی، اسلونی و اوکراین» در پایتخت اوکراین تأسیس شد. اتحادیه اروپا و آمریکا عضو ناظر این سازمان هستند. جامعه مذکور به‌دنبال گسترش دموکراسی و حقوق بشر در منطقه بین سه دریا (بالتیک، سیاه و خزر) است. روسیه بلافاصله بعد از تأسیس این جامعه آن را تهدیدی علیه خود و عاملی برای کاهش نفوذ مسکو در منطقه معرفی کرد.(۱۴) به‌نظر می‌رسد آغاز به کار این سازمان بعد از انقلاب‌های رنگین در اوکراین و گرجستان و ساختار عضویت آن در موضع روسیه تأثیری جدی داشته است. اگرچه تلاش‌های روسیه برای تعیین نتایج انتخابات سال ۲۰۰۴ اوکراین بدون شک کشورهای منطقه را به‌سوی غرب سوق داد؛ اما خارج کردن روسیه از همکاری منطقه‌ای مسئله‌ساز است.

«جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع»، نخست توسط روسیه، بلاروس و اوکراین تأسیس شد و بعد اکثر جمهوری‌های سابق شوروی به‌جز کشورهای بالتیک به آن پیوستند. در اوت ۲۰۰۸ و بعد از درگیری اوستیای جنوبی، گرجستان از این جامعه به‌دلیل درگیری نظامی با روسیه خارج شد. هدف اصلی جامعه مذکور حفظ امنیت و اقتصاد منطقه همانند دوره شوروی است. روسیه در قالب جامعه مذکور تلاش کرده تا نوعی همگرایی و انسجام اقتصادی ـ که تا به امروز برای اعضای آن به اندازه

کافی جذاب نبوده و باعث نشده تا آن را به اولویت اصلی خود بدل سازند ـ به‌وجود آورد. تحولات مرتبط با گرجستان و اوکراین نیز باعث شده تا از اهمیت جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع کاسته شود.

درنتیجه می‌توان گفت که همکاری منطقه‌ای از نبود مشوق‌های اقتصادی، منافع متضاد و چالش سخت کنار آمدن با روسیه به‌عنوان کشوری که روزبه‌روز بیشتر از گذشته به‌عنوان تهدید ازسوی کشورهای منطقه ارزیابی می‌شود، رنج می‌برد. ناکامی در ایجاد شکلی منسجم برای همکاری منطقه‌ای که دربرگیرندهٔ تمام بازیگران مرتبط باشد از رویکردهای متناقض اروپا و روسیه دراین‌زمینه و فقدان هویت منطقه‌ای ناشی می‌شود.

گسترش خطرات در منطقه دریای سیاه

بعد از بررسی چهارچوبی شناخت‌نگر برای منطقه دریای سیاه، این بخش به تحلیل تحولات کشورهای منطقه در چند سال گذشته در سه زمینهٔ ورشکستگی دولت و توسعه دموکراتیک و اقتصادی می‌پردازد. گسترش این سه خطر به‌شدت اتحادیه اروپا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای توضیح بهتر تحول منطقه، مقایسه‌ای بین دوران کمونیستی و دوره بعد از گسترش اتحادیه اروپا صورت گرفته و برای این کار توسعه کشورهای منطقه دریای سیاه با گروه معیار متشکل از لهستان، استونی و لتونی که همگی میراث‌دار کمونیست و شوروی هستند و دارای ارزش تطبیقی‌اند، مقایسه شده است.

چالش حاکمیت

یکی از چالش‌های اصلی منطقه دریای سیاه کارکرد درست اقتدار دولت یا حاکمیت کشور است. گرجستان، مولداوی، ارمنستان، آذربایجان و روسیه همگی بخشی از مناقشات منجمدشده‌ای هستند که به زمان فروپاشی اتحاد شوروی بازمی‌گردند و مجموعه‌ای از جمهوری‌های به‌رسمیت شناخته‌نشده‌ای را در اطراف دریای سیاه به‌وجود آورده‌اند. مناقشات بر سر مناطق جدایی‌طلب ترانس‌نیستریا[1] در مولداوی و اوستیای جنوبی و آبخازیا در گرجستان به‌واسطه حضور نیروهای روسی تحت عنوان حافظان صلح و نفع مسکو در لاینحل باقی ماندن مناقشات و استفاده از این وضعیت به‌عنوان ابزار فشار علیه کشورهای منطقه بسیار پیچیده شده است. درگیری نظامی اخیر بین روسیه و گرجستان به‌خوبی خطر ناشی از احیای مناقشات منجمدشده را نشان داد.

این مناقشات کاملاً قومی نیستند و منافع نخبگان محلی، منافع تجاری و تمایل روسیه برای حفظ جای پای خود در منطقه از دیگر دلایل مهم بروز آنهاست.[(۱۵)] باوجوداین، حضور و طبقه‌بندی اقوام در گرجستان و مولداوی در درازمدت مناقشات را سخت‌تر کرده است. هم ترکیه و هم اوکراین از مناقشات هویتی در رنج هستند؛ اوکراین درمقابل شهروندان روسی و روس‌زبانش و ترکیه دربرابر اقلیت بزرگ کردها. بلغارستان و رومانی نیز اقلیت‌های ترک و مجارستانی بزرگی را در خود جای داده‌اند. تنوع قومی را

1. Transnistria

باید از ویژگی‌های اصلی ساختار خطر در منطقه دریای سیاه دانست.

یکی از پیش‌شرط‌های اصلی تغییرات پایدار دموکراتیک و اقتصاد بازار، وجود یک دولت کارآمد است که قدرت را در دست داشته باشد. درجه اقتدار دولت به میانگین پاسخ به چهار سؤال؛ انحصار دولت در استفاده از زور، مشروعیت دولت، تأثیر جزم‌گرایی مذهبی بر هویت دولت و برجستگی ساختار مدیریت عمومی، بازمی‌گردد.[۱۶] میانگین نُه تا ده نشانه استحکام بالای دولت، شش تا هشت نشانه کمبود و نقص در دولت، سه تا پنج نشانه وجود چالش‌های جدی و یک تا دو نشانه عدم وجود شاخص‌های دولت است. از این نقطه‌نظر، میانگین منطقه کمبود شاخص‌های دولت را نشان می‌دهد که با عضویت بلغارستان و رومانی در اتحادیه اروپا و نامزدی ترکیه برای عضویت در آن و خارج شدن آنها از محاسبات، میانگین منطقه‌ای بدتر نیز شده است. گرجستان و آذربایجان از کمترین میزان انسجام دولت (جدول ۱ پیوست) سود می‌برند. کشورهای منطقه دریای سیاه در مقایسه با گروه معیار ازنظر امتیاز بسیار عقب هستند.

چالش گذار دموکراتیک

از نقطه‌نظر جامعه دموکراتیک، کشورهای منطقه دریای سیاه پیشرفتی واقعی را نشان می‌دهند؛ اگرچه تمام آنها نرخ فساد بالاتر، جامعه مدنی ضعیف‌تر و ثبات سیاسی کمتری نسبت به کشورهای به‌جا مانده از فروپاشی شوروی در اروپای مرکزی و بالتیک دارند.

بلغارستان و رومانی که در سال ۲۰۰۷ به اتحادیه اروپا پیوستند اگرچه

دموکراسی‌های واقعی هستند، هنوز نرخ فساد بالایی دارند و بی‌ثباتی‌های سیاسی گاه و بی‌گاهی در آنها دیده می‌شود. بلغارستان به‌تازگی توسط کمیسیون اروپا به‌دلیل اختلاس در بودجه عضویت در اتحادیه اروپا تنبیه شده است[۱۷] و رومانی سال پیش به‌دلیل سقوط دولت اکثریت در بحران قرار داشت. دموکراسی ترکیه نیز بسیار شکننده است. در حالی که دولت عدالت و توسعه نسبت به دولت‌های قبلی اصلاحات زیادی را به‌عمل آورده است؛ اما نظام سیاسی این کشور در تابستان ۲۰۰۸ به‌واسطهٔ امکان انحلال این حزب توسط دادگاه قانون اساسی در آستانهٔ فروپاشی قرار داشت. حال‌آنکه حزب عدالت در انتخابات حمایت گسترده مردمی را به‌دست آورده بود.

امیدها به تبدیل شدن گرجستان و اوکراین به دموکراسی‌های پایدار بعد از وقوع انقلاب‌های رنگی در سال ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ به ناامیدی انجامیده است. اوکراین از سال ۲۰۰۴، سه پارلمان متفاوت و پنج دولت را تجربه کرده است. قانون اساسی این کشور که در آن، هم نمایندگان و هم رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند به شکل پیوسته به‌دلیل کشمکش‌های قدرت بین اردوگاه طرفدار غرب و اردوگاه طرفدار روسیه مورد تفسیر مجدد قرار گرفته و کشور به بن‌بستی سیاسی کشانیده شده است. در گرجستان که اغلب به‌عنوان دموکراتیک‌ترین و غرب‌گراترین کشور قفقاز شناخته می‌شود، وضعیت بسیار بغرنج شده است. استفاده از پلیس برای سرکوب تظاهرات مخالفان و وضع محدودیت‌های کوتاه‌مدت بر رسانه‌ها تردیدهایی جدی درباره صلاحیت دموکراتیک ساکاشویلی

به‌وجود آورده است. هم انتخابات ریاست‌جمهوری و هم انتخابات پارلمانی این کشور در سال ۲۰۰۸ مورد انتقاد سازمان امنیت و همکاری اروپا به‌خصوص به‌دلیل سوءاستفاده از منابع دولتی برای کمک به حزب حاکم قرار گرفت. با این وجود، دولت گرجستان اکثر الزامات سازمان امنیت و همکاری اروپا را رعایت کرد و انتخابات پارلمان نسبت به ریاست‌جمهوری پیشرفت‌هایی را نشان داد. اگرچه طبقات مختلف سیاسی گرجستان هنگام مداخله نظامی روسیه در دفاع از کشور متحد شدند؛ اما احتمال بسیار وجود دارد که گرجستان بحثی پرآشوب را درباره نقش ساکاشویلی در اتفاقات اوت ۲۰۰۸ تجربه کند.[۱۸]

ارمنستان و مولداوی هر دو به شکل فزاینده تحت سلطه روسیه هستند و درزمینهٔ دموکراسی، نقض‌های عمده‌ای دارند.[۱۹] انتخابات پارلمانی ارمنستان در سال ۲۰۰۷ هرچند پیشرفت‌هایی را نشان داد؛ اما ازسوی سازمان امنیت و همکاری اروپا ناقص معرفی شد.[۲۰] در انتخابات پارلمانی ۲۰۰۷ مولداوی هم اگرچه نسبت به انتخابات سال ۲۰۰۳ پیشرفت‌هایی حاصل شد؛ اما به‌خصوص در دوره مبارزات انتخاباتی سوءاستفاده‌های فراوان صورت گرفت و کنترل رئیس‌جمهور بر تمام بخش‌های مختلف دولتی همچنان قوی بود.[۲۱]

در روسیه و آذربایجان نیز سازمان‌های سیاسی درراستای منافع نخبگان قدرت عمل می‌کنند تا پیشبرد انتخابات آزاد و عادلانه. انتقال قدرت از پوتین به مدودف در روسیه یا از حیدر علی‌اف به الهام علی‌اف در آذربایجان اقدامی به‌دقت تنظیم‌شده بود و مردم راه دیگری نداشتند.

رسانه‌ها و جامعه مدنی تحت کنترل هستند و تا حدودی سرکوب می‌شوند و احزاب مخالف به حاشیه رانده شده‌اند. هر دو کشور از منافع غنی نفتی (که بنیان قدرت آنهاست)، سود می‌برند. (۲۲)

فاصله کشورهای عضو اتحادیه اروپای منطقه دریای سیاه با کشورهای غیر عضو منطقه درزمینهٔ دموکراسی و جامعه مدنی بسیار است. به‌عنوان مثال رتبه رومانی و بلغارستان در مقایسه با آن دسته از کشورهای دریای سیاه که عضو اتحادیه اروپا نیستند راضی‌کننده است و شکافی آشکار بین کشورهای منطقه دریای سیاه که عضو اتحادیه اروپا نیستند با گروه معیار (کشورهای منطقه دریای سیاه عضو اتحادیه اروپا) وجود دارد. برخی از کشورها نظیر آذربایجان، روسیه و ارمنستان پیشرفت اندکی درزمینهٔ دموکراسی داشته‌اند یا هیچ پیشرفتی از خود نشان نداده‌اند (جدول ۳ پیوست).

داده‌های «گزارش سالانه آزادی در دنیا»[1] به‌خوبی مؤید مطالب فوق است (جدول ۴ پیوست). به‌جز بلغارستان و رومانی تنها اوکراین است که به‌تازگی به رتبه «آزاد» دست‌یافته و بقیه کشورهای منطقه دریای سیاه «تا حدودی آزاد» یا «غیرآزاد» رتبه‌بندی شده‌اند. ازآنجاکه پویایی کمی در درجه‌بندی کشورها در سال‌های گذشته وجود داشته، رشد منفی درجه دموکراسی گرجستان تأثیری منفی بر کل منطقه گذاشته است. فاصله دموکراسی به‌خصوص وقتی مقایسه‌ای بین گروه معیار با کشورهای منطقه دریای سیاه که امکانی برای پیوستن به اتحادیه اروپا ندارند، صورت می‌گیرد، بسیار بیشتر می‌شود.

---

1. Freedom in the World Report

چالش اصلاحات اقتصادی

از منظر اقتصادی، منطقه دریای سیاه از یک‌سو به‌واسطهٔ نرخ‌های رشد بالا و ازسوی‌دیگر به‌واسطهٔ معضلات اجرای برنامه‌های بازار در سیستم اقتصادی تعریف می‌شود.

کشورهای منطقه در سال‌های گذشته رشد اقتصادی قوی‌ای از خود نشان داده‌اند (جدول ۵ پیوست). درحالی‌که از رشد ترکیه، بلغارستان و رومانی کم نشده است، کشورهای قفقاز رشد زیادی داشته‌اند و آذربایجان به‌دلیل افزایش قیمت نفت در رتبه نخست ایستاده است. بااین‌وجود، کاهش رشد اقتصادی مولداوی خبر خوبی برای فقیرترین کشور اروپا نیست. درعین حال، اقتصاد روسیه به ثبات رسیده و اوکراین هرلحظه ممکن است اُفت اقتصادی فاحشی را تجربه کند.

بلغارستان و رومانی از اینکه بخشی از بازار واحد اروپا هستند افتخار می‌کنند. علی‌رغم نرخ‌های رشد بالای اقتصادی[۲۳] این جدیدترین اعضای اتحادیه هنوز به اصلاحات اقتصادی نیاز دارند. رومانی و بلغارستان درنظر دارند که در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۲ به‌ترتیب، یورو را واحد پول خود اعلام کنند؛ اما برای این کار هر دو کشور باید نرخ بالای تورم خود را کاهش دهند و بدهی‌های ملی خود را به سطح مورد نظر نظام پولی اروپا برسانند. در حال حاضر، میانگین درآمد هر دو کشور یک‌سوم میانگین درآمد اتحادیه اروپاست. بلغارستان و رومانی همچنان درحال مبارزه با فساد و نواقص دستگاه‌های قضایی خود هستند. البته آنها شرایط جذابی را برای سرمایه‌گذاری خارجی فراهم آورده‌اند. در بلغارستان، مالیات

شرکت‌ها ده درصد (آلمان ۱۵ درصد و میانگین اروپا ۱۳/۸ درصد)[۲۴] است که بعد از قبرس پایین‌ترین نرخ مالیات در اتحادیه اروپاست. در رومانی بخش‌های خدماتی و ساخت و ساز روبه رشد هستند و رشد بخش ساخت و ساز به ۳۳/۶ درصد از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ رسیده و دو برابر شده است.[۲۵]

گرجستان و اوکراین بعد از فروپاشی شوروی نشانه‌های احیای تجاری را از خود بروز داده‌اند. اقتصاد اوکراین گسترش یافته و تولید ناخالص داخلی آن به ۷/۳ درصد در سال ۲۰۰۷ رسیده است. بیشترین رشد اقتصادی در این کشور در صنعت حمل و نقل و تجارت دیده می‌شود. اگرچه روند رشد گرجستان به‌دلیل گسترش ابعاد درگیری‌اش با روسیه دچار اختلال شده؛ اما رشد اقتصادی آن در سال ۲۰۰۷ بیش از ۱۲/۴ درصد بوده است. در سال ۲۰۰۷، بانک جهانی، گرجستان را برترین کشور اعمال‌کنندهٔ اصلاحات در سال ۲۰۰۶ نامید. درواقع گرجستان دست به خصوصی‌سازی گسترده‌ای زد که خصوصی‌سازی سیستم تأمین برق معروف به «Energopro» (که توسط جمهوری چک خریداری شد)، بندر باتومی (که توسط قزاقستان خریداری شد) و بانک جمهوری (که توسط فرانسه خریداری شد) از معروف‌ترین آنها بود. بعد از درگیری اخیر با روسیه باید منتظر ماند و دید که چگونه اقتصاد گرجستان به تحریم‌های روسیه که از سال ۲۰۰۶ شروع شده و به‌زودی نیز پایان نخواهد یافت، واکنش نشان خواهد داد. در حال حاضر، سرمایه‌گذاران خارجی غربی تا حل نشدن بحران اوستیای جنوبی حاضر به سرمایه‌گذاری در گرجستان

نیستند. بنابراین اقتصاد گرجستان بدون شک نیاز دارد که اعتماد سرمایه‌گذاران را دوباره به‌دست آورد.[۲۶]

قیمت‌های بالای نفت، رشد اقتصادی قوی‌ای را برای روسیه رقم زده و مصرف داخلی و سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی به‌شدت افزایش یافته است. روسیه یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان انرژی در دنیاست و یک‌سوم ذخایر گاز و هفت درصد نفت دنیا را دراختیار دارد. صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی کرده که قدرت اقتصادی روسیه تا سال ۲۰۱۳ دو برابر شود و در سال ۲۰۱۸ به یکی از پنج اقتصاد بزرگ دنیا تبدیل گردد؛ اما درگیری در گرجستان باعث خروج گسترده سرمایه‌گذاری خارجی از این کشور شده که به‌دنبال بحران اقتصادی کنونی وضعیت دشواری را برای روسیه رقم زده است. همچنین نرخ تورم پانزده درصدی این کشور باعث افزایش قیمت‌ها شده است که در درازمدت می‌تواند به کاهش حمایت از دولت بینجامد. معضل دیگر، وابستگی به قیمت‌های انرژی است. اوج‌گیری اقتصادی و سیاسی سال‌های اخیر روسیه مدیون افزایش قیمت نفت و گاز بوده که در روزهای اخیر بار دیگر با کاهش روبرو شده است. علاوه بر این، مبادلات ارزی روسیه از تبعات بحران مالی آمریکا در امان نمانده است. حتی تزریق ۱۳/۸ میلیارد یورو به بازار سرمایه روسیه ازسوی مدودف، بعد از ورشکستگی بانک‌های آمریکا در اواسط سپتامبر ۲۰۰۸ نمی‌تواند شرایط موجود را تغییر دهد.[۲۷] روسیه به ایجاد تنوع در صنایع خود و پشتیبانی بیشتر از عرصه‌های فناوری پیشرفته برای حفظ پویایی اقتصادی کنونی‌اش نیاز دارد.

بسیاری از کشورهای منطقه دریای سیاه بسیار به نقش خود به‌عنوان تولیدکننده یا انتقال‌دهنده انرژی وابسته هستند. به‌عنوان مثال گرجستان و ارمنستان اگرچه نفت و گاز کمی را تولید می‌کنند؛ اما خطوط انتقال نفت و گاز مهمی از خاک آنها می‌گذرد. دومین خط لوله بزرگ انتقال نفت، باکو ـ تفلیس ـ جیحان، که توسط شرکت‌های آمریکایی طراحی و ساخته شد از آذربایجان، ترکیه و گرجستان می‌گذرد و ۱/۲ میلیون بشکه در روز نفت تحویل می‌دهد. اینکه کشورهای مذکور مسیر انتقال نفت و گاز هستند، هم دارای معایب و هم دارای منافع است. از یک‌سو، خاک این کشورها اهمیت استراتژیک پیدا می‌کند و احتمال بروز مناقشه در آنها افزایش می‌یابد و مسیر خطوط انتقال همواره مورد بحث و جدل صادرکنندگان و واردکنندگان انرژی است و از سوی دیگر، میزبانی خطوط انتقال بدین معنی است که کسب درآمد تضمین شده است و کشور میزبان می‌تواند در مذاکرات از امتیازهای سیاسی و اقتصادی بهره‌مند شود.

در حال حاضر، منطقه دریای سیاه هنوز پایین‌تر از سطح پتانسیل اقتصادی خود قرار دارد. رشد اقتصادی بالا در اکثر اقتصادهای منطقه به پیدایش طبقه متوسط مرفه‌تر کمک می‌کند و این طبقه می‌تواند باعث احیای صنعت گردشگری شود. روزی شهر سُخومی در آبخازیا محل تفریح اتحاد جماهیر شوروی به‌حساب می‌آمد؛ ولی امروزه این شهر به درگیری‌های خود معروف است. تا زمانی که روابط بین روسیه و همسایگانش محدود باشد، منطقه دریای سیاه نمی‌تواند از عضویت

بلغارستان و رومانی در اتحادیه اروپا و بازارهای آن بهره‌مند شود.

جدول شماره ۶ پیوست که در آن عواملی چون بازار، رقابت، پول رایج، رفاه و رژیم‌های مالکیت خصوصی مدنظر قرار گرفته‌اند، نشان می‌دهد که وضعیت اقتصادی در کشورهای منطقه دریای سیاه متفاوت است. در حالی که بلغارستان، رومانی و ترکیه پیشرفت کرده‌اند؛ اما پیشرفت آنها باعث توسعه منطقه‌ای نشده است. انقلاب‌های رنگین در گرجستان و اوکراین به شکل خودکار به اصلاحات اقتصادی نینجامیده و گرجستان اگرچه پیشرفت‌هایی دراین‌زمینه داشته؛ اما اوکراین پسرفت کرده است. روسیه و آذربایجان نفت‌خیز نیز به روند منفی خود ادامه می‌دهند.

یکی از موارد نگران‌کننده دیگر، فاصله فزاینده بین گروه معیار و دیگر کشورهای منطقه دریای سیاه درزمینهٔ شاخص‌های فساد است (جدول ۷ پیوست). درحالی‌که رومانی و بلغارستان و تا حدودی ترکیه توانسته‌اند از نرخ بالای فساد در کشورهای خود بکاهند، در سال ۲۰۰۸ دیگر کشورهای منطقه دریای سیاه ازجمله روسیه، مولداوی و اوکراین نرخ فساد بیشتری را تجربه کرده‌اند.

در ارتباط با کارآفرینی، بازار منطقه دریای سیاه با وجود اشکالات مقطعی در راه تبدیل شدن به منطقه‌ای مناسب برای تجارت است. به گفته بانک جهانی، کشورهای قفقاز جنوبی زمان لازم برای راه‌اندازی کسب و کار را بسیار کاهش داده‌اند به‌خصوص آذربایجان و گرجستان؛ اما مبارزه با بوروکراسی همچنان در روسیه به کندی پیش می‌رود و پیشرفت اقتصادی اوکراین بسیار عقب‌تر از گرجستان است (جدول ۸ پیوست).

پاسخ به چالش‌ها: حاکمیت دموکراتیک، جامعه مدنی، همکاری منطقه‌ای و قدرت نرم اروپا

تحلیل درک شناخت‌نگر از منطقه دریای سیاه و بررسی اجمالی پیشرفت منطقه‌ای درزمینهٔ سه خطر اصلی یعنی حاکمیت، توسعه اقتصادی و دموکراسی، نتایج زیر را به‌دست می‌دهد:

حاکمیت: به‌استثنای اعضای اتحادیه اروپای منطقه دریای سیاه یا کشورهای نامزد عضویت در اتحادیه اروپا، دیگر کشورهای منطقه با نقصان‌هایی در حاکمیت یا ورشکستگی روبرو هستند. مناقشات منجمدشده و قومیت سیاسی‌شده خطرات متفاوتی را دربردارند که می‌توانند ابعادی گسترده پیدا کنند. این خطرات ناشی از فقدان هویت و درک خطر مشترک بین کشورهای منطقه است. این امر به‌خصوص درباره روسیه صادق است که در مناقشات، حکمیت بی‌طرفانه‌ای را اعمال نمی‌کند.

دموکراسی: انقلاب‌های رنگین در اوکرین و گرجستان به شکل خودکار به توسعه موفق و پایدار درزمینهٔ دموکراسی و اقتصاد بازار نینجامیده است. حتی اگر اوکراین درزمینهٔ دموکراسی پیشرفت‌هایی کرده باشد؛ اما ازنظر اقتصادی پیشرفتی نداشته است. علاوه‌براین، نرخ فساد در سال‌های اخیر افزایش یافته است. گرجستان نیز اگرچه اقتصاد بازار خود را بهبود بخشیده و با فساد مبارزه کرده است؛ اما نرخ معیارهای دموکراسی آن نزول کرده است. باید توجه داشت که دموکراسی شرط اصلی و ثابت عضویت در اتحادیه اروپاست.

توسعه اقتصادی: منطقه اگرچه رشد اقتصادی بالایی داشته؛ اما

همچنان از عدم تنوع صنعتی رنج می‌برد. درعین‌حال، رشد اقتصادی الزاماً به ایجاد ساختارهای بازار آزاد نینجامیده و همچنان وابستگی شدیدی به نفت و گاز به‌چشم می‌خورد که خطر وابستگی به قیمت جهانی منابع انرژی را به‌همراه دارد. علاوه‌براین، روسیه و آذربایجان اگرچه رشد اقتصادی بالایی داشته‌اند؛ اما پیشرفتی درزمینهٔ دموکراسی و اقتصاد بازار از خود نشان نداده‌اند. لذا به‌نظر می‌رسد که ارتباط کمی بین رشد اقتصادی و دموکراسی وجود داشته باشد.

با بررسی چالش‌های آتی فراروی منطقه دریای سیاه سه نکته مهم برای توسعه منطقه به‌چشم می‌خورد: تقویت نهادهای حکومتی ازطریق نخبگان دموکراتیک و جامعه مدنی، تضمین گفتمان بین تمام کشورهای منطقه و روسیه و تقویت دیدگاه درنظر گرفتن منطقه دریای سیاه به‌عنوان منطقه‌ای اروپایی به‌واسطهٔ گسترش و ارتقای قدرت نرم اروپا.

جامعه مدنی: خطر اصلی فراروی منطقه فروپاشی دولت یا حاکمیت است. ثبات دولت به عوامل متعددی ازجمله نهادهای دموکراتیک پایدار و جلوگیری از بروز مناقشه بستگی دارد. تأثیر درازمدت نهادها و حل مناقشات منطقه‌ای نیازمند تعهد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نخبگان است. عملکرد این نخبگان باید رقابت آزاد و عادلانه منافع را تضمین کند و اهداف و امیال شخصی و حرفه‌ای را تحت حاکمیت قانون قرار دهد. چنین عملکردی به یک جامعه مدنی قوی در دریای سیاه نیاز دارد. علاوه‌براین، جوامع مدنی فعال روند تصمیم‌گیری داخلی را تقویت می‌کنند و کشورهای منطقه ـ به‌خصوص کشورهای همجوار روسیه ـ را از

نفوذ قدرت‌های خارجی مصون می‌سازند. با عضویت بلغارستان و رومانی در اتحادیه اروپا، سیاست همسایگی این اتحادیه تقویت و ابزارهای کمک‌رسانی منطقه‌ای آن متنوع‌تر شد. اتحادیه اروپا اقداماتی را برای حمایت از جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد در منطقه دریای سیاه انجام داده است. شبکه‌های منطقه‌ای نیز برای توسعه و ارتقای دموکراسی‌سازی در دریای سیاه مهم هستند. تاکنون طرح‌های منطقه‌ای متفاوتی درزمینهٔ سازمان‌های جامعه مدنی به‌اجرا درآمده که به ایجاد ابزارهایی برای ایجاد صلح، اصلاحات اقتصادی، رسانه، جوانان، آموزش و تجارت انجامیده است. درباره تأثیرات مثبت جامعه مدنی بر روی ثبات هیچگونه تردیدی وجود ندارد؛ اما پیشرفت دموکراتیک، نهایت روند دموکراسی‌سازی نیست و نیازمند تحکیم و تثبیت است.[۲۸]

همکاری و مذاکره با روسیه: دومین گام اصلی برای ایجاد ثبات در منطقه دریای سیاه گسترش همکاری منطقه‌ای ازجمله همکاری با روسیه است. چنین اقدامی خود یک چالش است چراکه در حال حاضر، تنش‌های جدی‌ای در منطقه به‌خصوص بین روسیه و اوکراین و روسیه و گرجستان وجود دارد. با این وجود، مسائل امنیتی و انرژی منطقه بدون آوردن روسیه پای میز مذاکره قابل حل نیست. روسیه باید با بازیگران منطقه برای جلوگیری از گسترش تنش‌های خارجی و داخلی و جدایی‌طلبی همکاری کند. در گام نخست روسیه باید گفتگوها با همسایگانش را احیا کرد. اگر روسیه همچنان به درک خود به‌عنوان یک هژمونی منطقه‌ای ادامه دهد و خواستار دفاع از منافع ملی‌اش باشد، باید

رهیافتی غیرتقابل‌گرایانه دربرابر آن اتخاذ شود.[۲۹] اتحادیه اروپا و کشورهای منطقه دریای سیاه باید اهمیت زیادی برای این کار قائل باشند و بر روی رسیدن به توافق با روسیه برای تضمین امنیت منطقه و ایجاد ابزارهای پایدار برای حفظ صلح بین‌المللی اصرار ورزند.

قدرت نرم اروپا: اتحادیه اروپا باید درک کند مسئله تنها بر سر رقابت برای خطوط انتقال انرژی یا همگرایی تجاری با منطقه دریای سیاه نیست و به‌دست آوردن اذهان و قلوب نیز اهمیت بسیاری دارد. سیاست کنونی اتحادیه اروپا درقبال اکثر کشورهای منطقه در چهارچوب سیاست همسایگی، آمادگی و تعهد اروپا به عضویت اوکراین و گرجستان در اتحادیه را نشان نمی‌دهد. فقدان استراتژی درقبال همسایگان شرقی[۳۰] و به‌رسمیت نشناختن خطرات ناشی از کشورهای دریای سیاه در درازمدت باعث ناامیدی تصمیم‌گیران و نخبگانی شده که به‌شدت از ارزش‌های دموکراسی و حاکمیت قانون حمایت می‌کنند. در عین حال، تحولات داخلی کشورهایی چون روسیه و آذربایجان، نسخه‌ای کاملاً متفاوت را برای نوسازی ارائه می‌دهند که مبتنی‌بر متمرکزسازی قدرت کشور و محدودسازی حقوق لیبرال است؛ امری که بسیار مورد توجه نخبگان حاکم این کشورها و مخالف روند اتحادیه اروپاست. بنابراین، اتحادیه اروپا باید اقدام‌های فعالانه بیشتری را برای ارتقا و گسترش الگوی خود از حاکمیت قانون و دموکراسی انجام دهد تا هم از منافع استراتژیکش در منطقه حمایت کند و هم پایبندی خود را به ارزش‌هایش به نمایش بگذارد.

پیوست

جدول ۱. درجه حاکمیت

درجه حاکمیت (بالاترین درجه ۱۰)		
	2006	2008
ارمنستان	8,8	8,8
آذربایجان	6,8	6,8
بلغارستان	9,3	9,5
گرجستان	5,3	6,8
مولداوی	6,5	8,0
رومانی	9,3	9,5
روسیه	7,5	8,0
ترکیه	7,8	7,8
اوکراین	8,0	8,8
میانگین منطقه‌ای	7,7	8,2
میانگین منطقه‌ای بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	7,15	7,87
گروه معیار		
استونی	9,3	9,5
لتونی	8,8	9,5
لهستان	9,8	9,8
میانگین	*9,3*	*9,6*
تفاوت میانگین	1,6	1,3
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	2,15	1,66

جدول ۲. فهرست کشورهای ورشکسته

فهرست کشورهای ورشکسته (درجات پایین‌تر نشان‌دهنده خطر کم ورشکستگی دولت است)				
	2005	2006	2007	2008
ارمنستان	-	70,9	70,3	70,7
آذربایجان	85,7	81,9	81,2	81
بلغارستان	-	62,1	60,3	58,5
گرجستان	-	82,2	82,3	83,8
مولداوی	-	82,5	85,7	85,7
رومانی	-	62,6	60,9	59,9
روسیه	83,5	87,1	81,2	79,7
ترکیه	6	74,4	74,9	75,4
اوکراین	88,8	72,9	71,4	70,8
میانگین منطقه‌ای	-	75,7	74,7	74,4
میانگین منطقه‌ای بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	-	81,3	80,3	80,2
گروه معیار				
استونی	-	51	50,5	51
لتونی	-	56,2	56,7	54,5
لهستان	-	47,9	47,6	47,6
میانگین	-	51,7	51,6	51,0
تفاوت میانگین	-	24,0	23,1	23,4
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	-	29,6	28,7	29,2

جدول ۳. وضعیت دموکراسی

درجه دموکراسی (درجات بالا میزان استحکام زیاد دموکراسی را نشان می‌دهد)		
	2006	2008
ارمنستان	6,1	6,0
آذربایجان	3,8	3,8
بلغارستان	8,5	8,7
گرجستان	6,1	6,9
مولداوی	5,4	6,9
رومانی	8,2	8,6
روسیه	5,7	5,4
ترکیه	7,1	7,1
اوکراین	7,1	7,4
میانگین منطقه‌ای	6,4	6,8
میانگین منطقه‌ای بدون بلغارستان،رومانی و ترکیه	5,7	6,1
گروه معیار		
استونی	9,4	9,6
لتونی	8,3	8,7
لهستان	9,2	8,8
میانگین	9,0	9,0
تفاوت میانگین	2,6	2,2
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	3,3	2,9

جدول ۴. خانه آزادی: آزادی در جهان

آزادی در جهان (میانگین آزادی‌های سیاسی و مدنی) (آزاد> ۲/۵، تا حدی آزاد> ۲/۵، غیرآزاد>××<)				
	2005	2006	2007	2008
ارمنستان	4,5	4,5	4,5	4,5
آذربایجان	5,5	5,5	5,5	5,5
بلغارستان	1,5	1,5	1,5	1,5
گرجستان	3,5	3,0	3,0	4,0
مولداوی	3,5	3,5	3,5	3,5
رومانی	2,5	2,0	2,0	2,0
روسیه	5,5	5,5	5,5	5,5
ترکیه	3,0	3,0	3,0	3,0
اوکراین	3,5	2,5	2,5	2,5
میانگین منطقه‌ای	7	3,4	3,4	3,6
میانگین منطقه‌ای بدون رومانی، بلغارستان و ترکیه	4,3	4,1	4,1	4,3
گروه معیار				
استونی	1,0	1,0	1,0	1,0
لتونی	1,5	1,0	1,0	1,5
لهستان	1,0	1,0	1,0	1,0
میانگین	1,2	1,0	1,0	1,2
تفاوت میانگین	2,5	2,4	2,4	2,4
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	3,1	3,1	3,1	3,1

جدول ۵. رشد تولید ناخالص داخلی

رشد سالانه تولید ناخالص داخلی				
	2004	2005	2006	2007
ارمنستان	10% 1	4%	13%	14%
آذربایجان	10%	26%	34%	19%
بلغارستان	7%	6%	6%	6%
گرجستان	6%	9%	10%	12%
مولداوی	7%	8%	5%	3%
رومانی	8%	4%	8%	6%
روسیه	7%	6%	7%	8%
ترکیه	9%	8%	7%	4%
اوکراین	12%	3%	7%	7%
میانگین منطقه‌ای	8%	9%	11%	9%
میانگین منطقه‌ای بدون رومانی، بلغارستان و ترکیه	9%	11%	13%	11%
گروه معیار				
استونی	8%	10%	11%	7%
لتونی	9%	11%	12%	10%
لهستان	5%	4%	6%	7%
میانگین	7%	8%	10%	8%
تفاوت میانگین	1%	1%	1%	1%
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	2%	3%	3%	2%

جدول ۶. وضعیت اقتصاد بازار

2008	2006	وضعیت اقتصاد بازار (درجات بالا بیانگر استحکام اقتصاد بازار است)
6,8	6,4	ارمنستان
5,2	5,2	آذربایجان
8,2	7,5	بلغارستان
6,4	5,4	گرجستان
5,0	4,7	مولداوی
8,1	7,6	رومانی
6,5	6,6	روسیه
7,3	6,8	ترکیه
6,5	6,8	اوکراین
6,7	6,3	**میانگین منطقه‌ای**
6,1	5,9	**میانگین منطقه‌ای بدون رومانی، بلغارستان و ترکیه**
		گروه معیار
9,3	9,2	استونی
8,5	8,1	لتونی
8,7	8,6	لهستان
8,8	**8,6**	**میانگین**
2,1	**2,3**	**تفاوت میانگین**
2,7	**2,7**	**تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه**

جدول ۷. نمایه فساد

نمایه فساد (درجات پایین نشان‌دهنده فساد بالاست)				
	2004	2005	2006	2007
ارمنستان	3,1	2,9	2,9	3
آذربایجان	1,9	2,2	2,4	2,1
بلغارستان	4,1	4	4	4,1
گرجستان	2	2,3	2,8	3,4
مولداوی	2,3	2,9	3,2	2,8
رومانی	2,9	3	3,1	3,7
روسیه	2,8	2,4	2,5	2,3
ترکیه	3,2	3,5	3,8	4,1
اوکراین	2,2	2,6	2,8	2,7
میانگین منطقه‌ای	2,7	2,9	3,1	3,1
میانگین منطقه‌ای بدون رومانی، بلغارستان و ترکیه	2,4	2,6	2,8	2,7
گروه معیار				
استونی	6	6,4	6,7	6,5
لتونی	4	4,2	4,7	4,8
لهستان	3,5	3,4	3,7	4,2
میانگین	4,5	4,7	5,0	5,2
تفاوت میانگین	1,8	1,8	2,1	2,3
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	2,1	2,1	2,4	2,7

جدول ۸ زمان لازم برای راه‌اندازی کسب و کار (به روز)

	2004	2005	2006	2007
ارمنستان	25	19	18	18
آذربایجان	123	114	52	30
بلغارستان	32	32	32	32
گرجستان	25	21	16	11
مولداوی	30	30	30	23
رومانی	28	11	11	14
روسیه	36	34	29	29
ترکیه	9	6	6	6
اوکراین	34	34	33	27
میانگین منطقه‌ای	38	33	25	21
میانگین منطقه‌ای بدون رومانی، بلغارستان و ترکیه	46	42	30	23
گروه معیار				
استونی	72	35	35	7
لتونی	16	16	16	16
لهستان	31	31	31	31
میانگین	40	27	27	18
تفاوت میانگین	+2	-6	+2	-3
تفاوت میانگین بدون بلغارستان، رومانی و ترکیه	-6	-15	-3	-5

پی‌نوشت‌ها

1. Gabanyi, Anneli Ute: Die Initiative Schwarzmeersynergie. Die EU plant den Ausbau ihrer regionalen Zusammenarbeit, SWP Aktuell 29, Berlin, May 2007, p.2.
2. Commission of the European Communities: Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative, Brussels, 11.04.2007.
3. Commission of the European Communities: Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy, Brussels, 19.06.2008
4. Bauer, Thomas/Grotzky, Daniel/Isic, Mirela: Europas Reifeprüfung am Schwarzen Meer, C·A·P Aktuell 4, München, August 2008.
5. Bergedorfer Gesprächskreis/Odessa, Das Schwarze Meer zwischen der EU und Russland. Sicherheit, Energie, Demokratie, 134. Bergedorfer Protokoll, Hamburg 2007, p.24.
6. Emerson, Michael: The EU's New Black Sea Policy–What kind of regionalism is this?, CEPS Working Document No. 297, Brussels, July 2008, p.6.
7. Socor, Vladimir: The Caspian–Black Sea Region: A Key to Diversifying Europe's Energy Supplies, In: Asmus, Ronald D. (Ed.): Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea, The German Marshall Fund of the United States, Brussels, 2006, p.137-157.
8. Leonard, Mark/Popescu, Nicu: A Power Audit of EU–Russia relations, Policy Paper, European Council on Foreign Relations, London, November 2007, p.25.
9. Lippert, Barbara: European Neighbourhood Policy: Many reservations–some progress–uncertain prospects, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Foundation, June 2008.
10. Moshes, Arkadi: Priorität gesucht: Die EU, Russland und ihre Nachbarn, In: Osteuropa, year 57, 2-3, February/March 2007, p.23.
11. The Polish Newspaper Gazeta Wyborcza, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and

Press Department, Moscow, 11.09.2008, available online at: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/9EB35AFF3778B51CC32574C5001DBBE8

12. Interview with Victor Bostinaru: Union for the Black Sea 'vital for Europe, Brussels, 22.09.2008.
13. Kempe, Iris/Klotzle, Kurt: The Balkans and the Black Sea Region: Problems, Potentials and Policy Options, C·A·P Policy Analysis 2, München, April 2006, p.7.
14. Peuch, Jean-Christophe: Ukraine: Regional Leaders Set up the Community of Democratic Choice, Radio Free Europe, 2.12.2005.
15. Halbach, Uwe: Der Kaukasus in neuem Licht. Die EU und Russland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, SWP-Studie, Berlin, November 2005, p.23.
16. Center for Applied Policy Research (C·A·P) / Bertelsmann Foundation (Ed.): Bertelsmann Transformation Index 2008, Manual for Country Assessment, München/Gütersloh, 2008, p.16.
17. Commission of the European Communities: Report from the Commission to the European Parliament and the Council: On the Management of EU-funds in Bulgaria, Brussels, 23.07.2008.
18. Whitmore, Brian: Is The Clock Ticking For Saakashvili?, Radio Free Europe, 12.09.2008.
19. OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia, Parliamentary Elections, 21 May 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report,Warsaw, 09.11.2008.
20. OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Presidential Election, 19 February 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 30.05.2008.
21. Dura, George/Vitu, Liliana: Moldova. Nations in Transit 2008, Democratization from Central Europe to Eurasia. Budapest, 2008, p. 403, available online at: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Moldovafinal.pdf
22. Walker, Christopher/Goehring, Jeannette: Petro-

Authoritarianism and Eurasia's New Divides, Nations in Transit 2008, NT-Overview Essay, Budapest, 2008, available online at:
www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008 /NT-Overview%20Essay%20-final.pdf

23. Bulgaria: Selected Issues, IMF Country Report No 07/390, International Monetary Fund, December 2007; Romania: Selected Issues, IMF Country Report No 08/210, International Monetary Fund, July 2008.
24. Bundesagentur für Außenwirtschaft: Wirtschaftsdaten Bulgarien, May 2008, available online at: https://www.bfai.de/ext/anlagen/MktAnlage_5802.pdf?show=true
25. Bundesagentur für Außenwirtschaft: Wirtschaftsdaten Rumänien, May 2008, available online at: https://www.bfai.de/ext/anlagen/MktAnlage_5801.pdf?show=true
26. Georgia's economic dreams shaken up, In: International Herald Tribune, 27./28.09.2008, p.17.
27. Feuerwehrübung in Russland,Weitgehende Maßnahmen der Regierung zur Stabilisierung der Lage, In: Neue Zürcher Zeitung, 19.09.2008, p.10.
28. Kuzio, Taras: Comparative Perspective on the fourth wave of democracy, In: Reclaiming Democracy, Joerg Forbrig and Pavol Demes (eds.), German Marshall Fund of the United States,Washington D.C., 2007.
29. Monaghan, Andrew: ‚An enemy at the gates' or ‚from victory to victory'? Russian foreign policy, In: International Affairs, 84:4, London, 2008, p.717-733.
30. Kempe, Iris: A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency, C·A·P Policy Analysis 4, August 2007.

ارمنستان، آذربایجان و گرجستان: تحولات و پیامدهای سیاسی برای منافع ایالات متحده[1]

(مترجم: سلیمه دارمی)[2]

- پیشینه و تحلیل
- نگاهی اجمالی بر نگرانی‌های سیاسی آمریکا
- موانع موجود بر سر راه صلح و استقلال
- بستر امنیت خارجی قفقاز جنوبی
- مروری بر کمک‌های آمریکا
- کمک‌های امنیتی آمریکا
- تجارت و سرمایه‌گذاری آمریکا در منطقه
- مصوبات قانونی

---

1. Jim Nichol, Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests, Congressional Research Service, November 6, 2008.

۲. مدیر گزارش‌های خبری مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران

پیشینه و تحلیل

ارمنستان، آذربایجان و گرجستان در جنوب کوهستان‌های قفقاز که بخشی از مرزهای روسیه را نیز تشکیل می‌دهند واقع شده‌اند. قفقاز جنوبی به‌لحاظ تاریخی به‌عنوان پل تجارت و حمل‌ونقل از اروپا به خاورمیانه و آسیا درنظر گرفته می‌شود که امپراتوری روسیه و دیگر کشورها همواره برای به‌دست آوردن کنترل آن در تلاش بوده‌اند. در گذشته و همچنین در حال حاضر، منابع نفت و گاز طبیعی در آذربایجان، منافع خارجی را به خود جلب کرده است. مردم هر سه کشور می‌توانند به مقاطعی از گذشته اشاره کنند که به‌صورت خودمختار اداره می‌شدند. پس از فروپاشی امپراتوری روسیه در سال ۱۹۱۷، هر سه کشور اعلام استقلال کردند؛ اما در اوایل سال ۱۹۲۱ هر سه توسط ارتش سرخ روسیه دوباره تسخیر شدند. در سال ۱۹۹۱، آنها یک‌بار دیگر هنگامی که اتحاد جماهیر شوروی فروپاشید، استقلال خود را به‌دست آوردند.

اطلاعات اساسی درباره منطقه قفقاز

وسعت: این منطقه کمی بزرگ‌تر از سوریه است؛ ارمنستان ۱۱۶۲۰ مایل مربع، آذربایجان ۳۳۷۷۴ مایل مربع و گرجستان ۲۶۸۷۲ مایل مربع مساحت دارند.
جمعیت: ۱۵/۵۷ میلیون نفر جمعیت منطقه است که تقریباً به‌اندازه جمعیت هلند است؛ ارمنستان ۲/۹۸ میلیون، آذربایجان ۷/۹۱ میلیون و گرجستان ۴/۶۸ میلیون نفر جمعیت دارند. نزدیک به یک میلیون نفر از مردم منطقه در روسیه و دیگر کشورها به‌عنوان کارگران مهاجر زندگی می‌کنند.
تولید ناخالص داخلی: ۶۷/۹ میلیارد دلار؛ ارمنستان ۱۵/۳ میلیارد دلار، آذربایجان ۳۶/۵ میلیارد دلار و گرجستان ۱۶/۱ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی دارند.

نگاهی اجمالی بر نگرانی‌های سیاسی آمریکا

در پایان سال ۱۹۹۱، ایالات متحده استقلال تمامی جمهوری‌های شوروی سابق را به‌رسمیت شناخت. در این چهارچوب، ایالات متحده روابط نزدیکی را با ارمنستان به‌دلیل اصول دموکراتیک آن و نیز نگرانی‌های موجود درمیان ارمنی‌ها و آمریکایی‌ها درخصوص سرنوشت این کشور دنبال کرد. ازسوی‌دیگر، ایالات متحده پس‌ازآنکه ادوارد شوارد نادزه، وزیر خارجه طرفدار غرب شوروی سابق، قدرت را در اوایل سال ۱۹۹۲ به‌دست گرفت با گرجستان رابطه برقرار نمود. دراین‌راستا، درحالیکه واشنگتن با درخواست کنگره برای سیاست‌های کمکی درقبال کشورهای

اوراسیا روبرو بود، جورج اچ. دبلیو بوش قانون حمایت از آزادی را به کنگره فرستاد؛ این قانون در اکتبر ۱۹۹۲ با تجدید نظر امضا شد.[1]

سیاست ایالات متحده درقبال قفقاز جنوبی شامل حل مناقشه ارمنستان ـ آذربایجان بر سر منطقه جدایی‌طلب ناگورنو ـ قره‌باغ آذربایجان و مناقشهٔ گرجستان با مناطق جدایی‌طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی می‌شود. مذاکره‌کنندگان ویژه ایالات متحده پی‌درپی، درزمینهٔ مناقشات اوراسیا به شیوه‌های مختلف به حل‌وفصل این درگیری‌ها کمک کرده‌اند. نگرانی کنگره درباره مناقشه ناگورنو ـ قره‌باغ به شمول این درگیری در بخش ۹۰۷ قانون حمایت از آزادی منجر شد که به‌موجب آن، دولت ایالات متحده از مساعدت به دولت آذربایجان ـ جز درزمینهٔ فعالیت‌های منع گسترش و خلع‌سلاح ـ تا زمانی‌که رئیس‌جمهور آمریکا به این نتیجه برسد که آذربایجان گام‌های مشخصی را در توقف محاصره و دیگر استفاده‌های تهاجمی از نیرو علیه ارمنستان و ناگورنو قره‌باغ برداشته است، منع شده است. مواد پیش‌بینی شده در مصوبات سال‌های مالی ۱۹۹۶، ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ این ممنوعیت را درباره معافیت‌های کمک‌های بشردوستانه، دموکراسی‌سازی و تجاری کم می‌کند.

برخی ناظران معتقدند که تحولات در قفقاز جنوبی نسبت به فعالیت‌های ضدتروریستی در سطح جهانی و منافع کلی ایالات متحده بسیار حاشیه‌ای و ناچیز هستند. ازاین‌رو، آنها بر مصلحت‌اندیشی‌های

---

1. P.L. 102-511

متعدد در تصویب سیاست‌هایی که ایالات متحده را به‌شدت در منطقه، درگیر مناقشات قومی و داخلی می‌کند تأکید می‌کنند. برخی دیگر از ناظران بر این باورند که سیاست آمریکا درحال‌حاضر نیازمند مداخله فعال‌تر در منطقه است. ازاین‌رو، این دسته از ناظران بر کمک‌های بیشتر واشنگتن و تلاش‌های بیشتر برای گره‌گشایی از مناقشات درراستای جلوگیری از جنگ، جنایت، قاچاق و افراط‌گرایی اسلامی و نیز تقویت استقلال این کشورها تأکید دارند. برخی دیگر اظهار می‌دارند که اینگونه روابط ارتقایافته، به جلوگیری از نفوذ روسیه و ایران می‌انجامد و دیگر اینکه روابط نزدیک با آذربایجان به روابط ایالات متحده با دیگر کشورهای اسلامی، به‌ویژه ترکیه و کشورهای آسیای مرکزی یاری می‌رساند. آنها همچنین به حمایت به‌موقع و بی‌درنگ کشورهای منطقه از ایالات متحده، پس‌از حملات القاعده در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ اشاره می‌کنند. از سویی دیگر برخی بر این باورند که منابع انرژی موجود در دریای خزر، از منافع استراتژیک ایالات متحده هستند؛ زیرا منابع نفت و گاز طبیعی آذربایجان و آسیای مرکزی می‌تواند به کاهش وابستگی انرژی غرب به روسیه و خاورمیانه کمک کند.

پس از ۱۱ سپتامبر. بلافاصله پس از ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده تعهدات بی‌درنگی را ازسوی سه کشور قفقاز جنوبی، جهت پشتیبانی از «عملیات آزادی پایدار»[1] در افغانستان دریافت کرد که این تعهدات شامل

---

1. Operation Enduring Freedom

حق پرواز و پیشنهادات آذربایجان و گرجستان برای دراختیار قرار دادن پایگاه‌های هوایی و دیگر پشتیبانی‌ها می‌شد. عملیات آزادی پایدار اندکی بعد به گرجستان نیز گسترش یافت. دیدگاه کنگره نسبت به آذربایجان و بخش ۹۰۷ تغییر کرد و منجربه «اختیار چشم‌پوشی رئیس‌جمهور»[1] و موافقت با تخصیص بودجه عملیات خارجی برای سال مالی ۲۰۰۲ شد. رئیس‌جمهور درصورتی می‌تواند از اختیار چشم‌پوشی استفاده کند که تضمین دهد، کمک‌های ایالات متحده به اقدامات ضد تروریستی این کشور و آمادگی عملیات نیروهای مسلح یاری می‌رساند و این امر برای امنیت مرزی آذربایجان مهم بوده و به مذاکرات صلح ناگورنو قره‌باغ آسیبی نرسانده و نیز درزمینهٔ اهداف تهاجمی علیه ارمنستان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. اختیار چشم‌پوشی ممکن است هرسال تجدید شود و شش روز پس از اعمال این اختیار، رئیس‌جمهور باید درباره ماهیت کمک‌ها به آذربایجان و تأثیر آنها بر موازنه نظامی میان ارمنستان و آذربایجان و بر موقعیت مذاکرات صلح میان ارمنستان ـ آذربایجان به کنگره گزارش دهد. جورج بوش هرساله از این اختیار استفاده کرد که آخرین آنها در ۸ فوریه ۲۰۰۶ بود. از اواخر سال ۲۰۰۲ آذربایجان به تأمین نیروهای حافظ صلح در افغانستان کمک کرده (۲۳ سرباز آذربایجانی در اوایل سال ۲۰۰۶ در افغانستان مستقر شده‌اند) و گرجستان، پنجاه سرباز را طی انتخابات افغانستان در اواخر سال ۲۰۰۴ و اوایل سال ۲۰۰۵ اعزام کرده است.

1. Presidential Waiver Authority

عملیات در عراق. آذربایجان و گرجستان ازجمله کشورهایی بودند که به‌صراحت از عملیات آزادسازی عراق به رهبری ایالات متحده حمایت کردند و پشتیبانی آنها شامل پیشنهاد استفاده از پایگاه‌های هوایی آنها و کمک به ایالات متحده آمریکا در بازسازی عراق می‌شد. هر دو کشور با مشارکت در حمایت‌های مالی از نیروی پایدارکننده عراق موافقت کردند. در اوت ۲۰۰۳ هم آذربایجان (۱۵۰ سرباز) و هم گرجستان (۶۹ سرباز) نیروهایی را به عراق اعزام نمودند. مقامات آمریکا به‌ظاهر در آوریل ۲۰۰۴ پس از خروج نیروهای اسپانیا، از آذربایجان و گرجستان خواستند تا نیروهای بیشتری را به منطقه اعزام کنند. در این راستا، در ژوئیه ۲۰۰۵ گرجستان تعداد نیروهای خود را به ۹۰۰ سرباز افزایش داد و به یکی از بزرگ‌ترین مشارکت‌کنندگان در این زمینه تبدیل شد. ارمنستان در ژانویه ۲۰۰۵ اقدام به فرستادن نیرو و پرسنل کرد که ۴۶ تن از آنان با گروه اعزامی لهستان مشغول به خدمت شدند.

موانع موجود بر سر راه صلح و استقلال

تنش‌ها و مناقشات منطقه‌ای

برخی ناظران از این بابت اظهار تأسف می‌کنند که مناقشات قومی در این منطقه باعث شده است که کشورهای قفقاز جنوبی طی یک دهه پس از فروپاشی شوروی، همچنان از صلح، ثبات و تحولات اقتصادی بی‌بهره باشند. این کشورها با مشکلاتی ازقبیل تأمین بودجه برای مسابقات تسلیحاتی و مسئله پناهندگان و آوارگان مواجه شدند. دیگر هزینه‌های

مناقشه‌های قومی شامل تهدیدات موجود برای کشورهای همجوار و توانایی محدود دولت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای برای بهره‌گیری از منابع انرژی یا شبکه‌های تجاری/ حمل و نقلی می‌شود. اقدامات ایالات متحده و تلاش‌های بین‌المللی برای تقویت صلح و استقلال پایدار در کشورهای قفقاز جنوبی، با چالش‌های هراس‌انگیزی روبروست. این منطقه ازنظر شدت، تعداد و دامنه مناقشات قومی و داخلی، ناپایدارترین منطقه اتحاد جماهیر شوروی سابق است. ملیت‌های حاکم در سه کشور مذکور تا حدی منزوی هستند و نسبت به یکدیگر گله‌مندند. در این چهارچوب، به‌ویژه می‌توان به مناقشه میان ارمنستان و آذربایجان اشاره کرد که این ناسازگاری به آواره شدن کامل برخی اتباع ارمنی از آذربایجان و برعکس انجامیده است. زبان اصلی در سه کشور مزبور یکسان نیست (همچنین آنهایی که خود را گرجستانی می‌دانند ـ کارتولی‌ها،[1] مینگرلی‌ها[2] و اسوان‌ها[3] ـ به زبان‌های متفاوتی صحبت می‌کنند). مرزهای کمی از منطقه، ازنظر جمعیت‌های قومی با یکدیگر منطبق هستند. تلاش‌های سرزمین‌محور اقلیت‌های قومی برای جدایی، نخستین نگرانی امنیتی هریک از سه کشور قفقاز جنوبی است. جدایی‌طلبان ناگورنو ـ قره‌باغ، آبخازیا و اوستیای جنوبی در به‌دست آوردن شناسایی بین‌المللی با شکست روبرو شده‌اند. ناگورنو ـ قره‌باغ به حمایت اقتصادی ازسوی ارمنستان متکی است و آبخازیا و اوستیای جنوبی به کمک‌های روسیه وابسته هستند.

---

1. Kartvelians
2. Mingrelians
3. Svans

مناقشه ناگورنو ـ قره‌باغ. از سال ۱۹۸۸ مناقشه جدایی‌طلبانه در ناگورنو ـ قره‌باغ، نزدیک به پانزده هزار قربانی و صدها هزار پناهنده و آواره در آذربایجان و ارمنستان به‌جا گذاشته است. ارمنستان به بسیاری از ارمنی‌تبارهایی که از آذربایجان گریخته‌اند، تابعیت داده است. سازمان غیردولتی «گروه بین‌المللی بحران»[1] برآورد کرده که حدود سیزده الی چهارده درصد از سرزمین آذربایجان ازجمله ناگورنو ـ قره‌باغ، توسط نیروهای ارمنی ناگورنو قره‌باغ کنترل و اداره می‌شود (کتاب اطلاعات جهانی سیا شانزده درصد برآورد کرده است).

در سال ۱۹۹۲ «گروه مینسک»[2] کشورهای مورد اشاره، در سازمان امنیت و همکاری اروپا گفتگوهای خود را آغاز کرد. در این راستا، فرستادهٔ ریاست‌جمهوری ایالات متحده آمریکا مشخص شد. در مه ۱۹۹۴ آتش‌بسی به میانجیگری روسیه مورد توافق دو طرف قرار گرفت و در ۲۷ ژوئیه ۱۹۹۴ توسط وزرای دفاع ارمنستان و آذربایجان و فرمانده ارتش ناگورنو ـ قره‌باغ به‌امضا رسید (و یک ماه بعد مورد تأکید مجدد قرار گرفت). ایالات متحده، فرانسه و روسیه رؤسای مشترک جلسات گروه مینسک بودند.

گروه مینسک در ظاهر چهار طرح را به‌عنوان چهارچوب مذاکرات ارائه کرده است؛ اما یک راه‌حل صلح‌آمیز تاکنون به‌دست نیامده است. در اواخر سال ۱۹۹۷ یک «طرح صلح مرحله‌به‌مرحله»[3] جدید ازسوی

1. International Crisis Group
2. The Minsk Group
3. Step-by-Step Peace Proposal

رؤسای جمهور آذربایجان و ارمنستان، به‌عنوان مبنایی برای گفتگوی بیشتر به‌رسمیت شناخته شد. این طرح به اعتراض‌هایی در دو کشور انجامید و استعفای اجباری لئون تر ـ پطروسیان،[1] رئیس‌جمهور وقت ارمنستان، را در اوایل سال ۱۹۹۸ به‌دنبال داشت. حیدر علی‌اف در فوریه ۲۰۰۱ اظهار داشت که وی مفاد طرح صلح گروه مینسک را به‌عنوان یک راه‌حل جامع رد کرده و نپذیرفته است. ترور رهبران سیاسی ارمنستان در اواخر سال ۱۹۹۹ فرایند صلح را به‌تعویق انداخت. در سال ۲۰۰۱ رؤسای جمهور دو کشور در کی وست[2] فلوریدا با یکدیگر دیدار و مذاکره کردند و پس از آن با جورج بوش ملاقات کردند که از منافع دولت آمریکا در حل‌وفصل این مناقشه حکایت می‌کرد. در ژانویه ۲۰۰۳ رابرت کوچاریان،[3] رئیس‌جمهور ارمنستان، اعلام کرد که سیاست صلح این کشور مبتنی‌بر سه محور است: روابط همتراز ـ به‌جای روابط سلسله‌مراتبی ـ میان ناگورنو قره‌باغ و آذربایجان؛ کریدور زمینی امن میان ارمنستان و ناگورنو ـ قره‌باغ و تضمین‌های امنیتی برای مردم ناگورنو ـ قره‌باغ. در اکتبر ۲۰۰۴ وردان اوسکانیان،[4] وزیر خارجه ارمنستان، اعلام کرد که اشغال مداوم مرزهای ناگورنو ـ قره‌باغ اهرم لازم برای متقاعد کردن آذربایجان جهت پذیرفتن وضعیت این منطقه به‌عنوان یک وضعیت مشترک است. از سال ۲۰۰۵، رسانه‌ها در هر دو کشور، مذاکراتی را درخصوص یک طرح صلح چندگانه جدید گزارش کرده‌اند که براساس

---

1. Levon Ter-Petrosyan
2. Key West
3. Robert Kocharyan
4. Vardan Oskanyan

آن، بسیاری از نواحی مرزی ناگورنو ـ قره‌باغ به‌واسطهٔ همه‌پرسی به ناگورنو ـ قره‌باغ بازمی‌گردد. براساس شنیده‌ها، گفتگوها در فوریه ۲۰۰۶ در فرانسه میان رؤسای جمهور ارمنستان و آذربایجان پیشرفت اندکی داشته است.

مناقشات داخلی و قومی در گرجستان. برخی اقلیت‌های قومی گرجستان مخالفت‌های خود را افزایش دادند که از آن‌جمله می‌توان به اعتراض‌های جدایی‌طلبانه در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ اشاره کرد که به از دست رفتن کنترل دولت مرکزی بر مناطق اوستیای جنوبی و آبخازیا منجر شد. ساکاشویلی[1] در نخستین نطقش در ژانویه ۲۰۰۴، مسئولیت خود را درخصوص الحاق مجدد این مناطق به گرجستان اعلام کرد. برخی ناظران بر این باورند که کنترل روبه افزایش روسیه بر اوستیای جنوبی و آبخازیا، مناقشه‌های جدایی‌طلبانه را به مناقشه‌های روسیه ـ گرجستان تبدیل کرده است. گفته می‌شود به بسیاری از ساکنان آبخازیا و اوسیتای جنوبی، تابعیت روس اعطا شده است.

اوستیای جنوبی. از سال ۱۹۹۹ این منطقه برای الحاق سرزمین خود و آبخازیا به روسیه یا کسب استقلال تلاش کرده است. تلاش‌های سرکوب‌شده توسط گامساخوردیا،[2] رئیس‌جمهور سابق گرجستان، جنگی را در سال ۱۹۹۰ شعله‌ور ساخت که ۱۵۰۰ نفر در آن کشته شدند. در ژوئن ۱۹۹۲ روسیه آتش‌بس را نقض کرد و پس از آن نیروهای حافظ

1. Saakashvili
2. Gamsakhurdia

صلح، متشکل از واحدهای روسی، گرجی و اوستیایی در اوستیای جنوبی مستقر شدند (گفته می‌شود تعداد این نیروها شامل هزار سرباز است که ۵۳۰ تن از آنان روس، ۳۰۰ تن از اوستیای شمالی و جنوبی و ۱۰۰ الی ۱۵۰ نفر گرجی هستند). «کمیسیون کنترل مشترک»[1] که شامل فرستادگانی از سازمان امنیت و همکاری اروپا، روسیه، گرجستان و اوستیای شمالی و جنوبی است، برای تشویق حل و فصل این مناقشه شکل گرفت. برمبنای برخی برآوردها، حدود ۲۵ هزار نفر اوستیایی و بیست هزار گرجی در این منطقه متروکه بزرگ ساکن هستند.

در سال ۲۰۰۴ ساکاشویلی با افزایش کنترل مرزی، فشارها بر اوستیای جنوبی را افزایش داد. وی همچنین صدها پلیس و پرسنل نظامی و اطلاعاتی را به منطقه فرستاد. گرجستان ادعا می‌کند که این اقدام درراستای تقویت تلاش‌های حفظ صلح، در چهارچوب توافقنامه آتش‌بس بوده است. ازسویی‌دیگر، گفته می‌شود که نیروهای چریکی وارد منطقه شده‌اند. علاوه‌براین، مقامات روسیه به صدها تن از عوامل شبه‌نظامی آبخازیا، ترانس نیستریا[2] و روسیه اجازه ورود به منطقه را داده‌اند. به‌دنبال این تضادها و برخوردها که نتیجه قاطعی را هم دربر نداشته‌اند، هر دو طرف در اواخر سال ۲۰۰۴ بسیاری از نیروهای اعلام‌نشده خود را از منطقه خارج کردند. ساکاشویلی در سال ۲۰۰۵ طرح صلح جدیدی را برای اوستیای جنوبی اعلام کرد که براساس آن خودمختاری بنیادین و

1. Joint Control Commission
2. Transnistria

ایجاد یک صندوق بین‌المللی برای تسهیل بازگشت آوارگان به میهن و بازسازی منطقه فراهم می‌شود. ادوارد کوکویتی،[1] رئیس‌جمهور اوستیا، این طرح را رد کرد و در اکتبر ۲۰۰۵ اظهار داشت که «ما [مردم اوستیای جنوبی] شهروندان روسیه هستیم». با این حال، این طرح ازسوی ایالات متحده و سازمان امنیت و همکاری اروپا مورد حمایت قرار گرفت.

آبخازیا. در ژوئیه ۱۹۹۲ قوه مقننه آبخازیا اعلام کرد که استقلال منطقه، حمله گارد ملی گرجستان را درپی خواهد داشت. در اکتبر ۱۹۹۲ شورای امنیت سازمان ملل، نخستین هیئت ناظر در منطقه اوراسیا را مشخص کرد که با عنوان «هیئت ناظر سازمان ملل در گرجستان» (UNOMIG)[2] شناخته می‌شود و وظیفه کمک به طرف‌های مناقشه برای رسیدن به یک راه‌حل صلح‌آمیز را برعهده دارد. داوطلبان روس و آبخازیای شمالی (که گفته می‌شود اکثریت نیروهای جدایی‌طلب آبخازیا را تشکیل می‌دادند)، نیروهای گرجی را تارومار کردند. در آوریل ۱۹۹۴ گرجستان و آبخازیا دربارهٔ چهارچوب حل و فصل سیاسی مناقشه و بازگشت آوارگان توافق کردند. کمیسیون چهارجانبه‌ای برای بررسی بازگشت آوارگان شکل گرفت؛ سربازان روسی در این هنگام (به‌عنوان نیروهای حافظ صلح کشورهای مستقل مشترک‌المنافع) در امتداد رودخانه اینگوری[3] که آبخازیا را از گرجستان جدا می‌سازد مستقر شده بودند. این

1. Eduard Kokoiti
2. United Nations Observer Mission in Georgia
3. Inguri

مناقشه ده هزار کشته دربر داشت و بیش از دویست هزار نفر که بیشتر آنها گرجی بودند، بی‌خانمان شدند. در اواخر سال ۱۹۹۷ دو طرف درخصوص تشکیل شورای هماهنگ‌سازی مذاکرات حفظ آتش‌بس، پناهندگان و موضوعات اقتصادی و بشردوستانه به توافق رسیدند. کمیسیون چهارجانبه به‌طور مرتب تشکیل جلسه می‌دهد و شکایت‌هایی را که شورای هماهنگ‌سازی آنها را مورد توجه قرار نداده است، بررسی می‌کند؛ آبخازیا از سال ۲۰۰۱ این شورا را تحریم کرده است. این گفتگوها میان فرستاده‌های آبخازیا و گرجستان، با حضور نمایندگانی از دیگر کشورها تکمیل شده است.

مذاکره‌کننده ویژه ایالات متحده درزمینهٔ مناقشات اوراسیا، به‌همراه نماینده ویژه دبیرکل سازمان ملل و دیگر کشورهای دوست گرجستان (فرانسه، آلمان، روسیه، بریتانیا و اوکراین)، برای تسهیل دستیابی به یک راه‌حل فعالیت می‌کنند. در سال ۲۰۰۵ گروه «دوستان جدید گرجستان»[1] به‌وسیله بلغارستان، استونی، لتونی، لیتوانی، مولداوی، لهستان، رومانی و اوکراین برای حمایت از اقدامات فزاینده اتحادیه اروپا و ناتو، جهت حل این مناقشه تشکیل شد. ازجمله موانع پیش‌روی این مذاکرات می‌توان به درخواست گرجستان برای بازگشت آوارگان به آبخازیا اشاره کرد که پس‌از این اقدام، توافقنامه زمینه‌ساز استقلال آبخازیا مورد مذاکره قرار خواهد گرفت. این درحالی است که آبخازیا بر شناسایی استقلال خود

---

1. New Friends of Georgia

به‌عنوان پیش‌شرط بازگشت پناهندگان تأکید کرده است. از سال ۲۰۰۲ مقامات آبخاز، بررسی پیش‌نویس اسناد مذاکره که توسط سازمان ملل و گروه دوستان گرجستان تهیه شده است را رد کرده‌اند. در ژانویه ۲۰۰۶ مقامات آبخاز همچنین از تأسیس دفتر حقوق بشر سازمان ملل/ سازمان امنیت و همکاری اروپا در منطقه گالی آبخازیا[1] (که پیشتر تعداد زیادی از گرجی‌ها در آن ساکن بوند) سر باز زدند. در اواخر ژانویه ۲۰۰۶ روسیه پیش‌نویس اسناد مذاکره را رد کرد و تنها با تمدید دوماهه فعالیت «هیئت ناظر سازمان ملل در گرجستان» (UNOMIG) در منطقه توافق کرد که این امر نگرانی‌هایی را درمیان برخی ناظران، مبنی‌بر احتمال شناسایی خودمختاری آبخازیا ازسوی روسیه ایجاد کرد. شورای امنیت سازمان ملل در مارس همان سال، بر تمدید شش‌ماهه فعالیت هیئت مزبور توافق کرد.

شرایط اقتصادی، موانع و بازدارندگی‌ها

اقتصاد سه کشور قفقاز جنوبی در اوایل دهه ۱۹۹۰ تحت تأثیر جابه‌جایی‌های ناشی از فروپاشی شوروی سابق، مناقشات، اختلالات تجاری و پیامدهای زلزله سال ۱۹۸۸ در ارمنستان به‌شدت روبه افول گذاشت. اگرچه در اواسط دهه ۱۹۹۰ تولید ناخالص داخلی در این کشورها افزایش نشان می‌داد؛ اما اقتصاد آنها همچنان آسیب‌پذیر بود. سرمایه‌گذاری در منابع نفت و گاز آذربایجان منجربه رشد این کشور

1. Gali District of Abkhazia

در سال‌های اخیر شد. فقر فزاینده و مناقشات منطقه‌ای، افزایش مهاجرت از این سه کشور را به‌دنبال داشته و مبالغ ارسالی ازسوی مهاجران، حمایت‌های مالی گسترده‌ای را از جمعیت باقی‌مانده در این کشورها فراهم ساخته است. موانع حمل و نقل و ارتباطی، به‌شدت تحولات اقتصادی در قفقاز جنوبی را تحت تأثیر قرار داده و ظهور این منطقه به‌عنوان کریدور شرق ـ غرب و شمال ـ جنوب را ناکام گذاشته است. از سال ۱۹۸۹ آذربایجان در عبور خطوط راه‌آهن و خطوط لوله از سرزمین خود به ارمنستان جلوگیری به‌عمل آورده است. این موانع بر اقتصاد ارمنستان تأثیری منفی برجای گذاشته است؛ زیرا این کشور به‌شدت به واردات انرژی و مواد خام وابسته است. ترکیه نیز از مارس ۱۹۹۳، ارسال کمک ازسوی ایالات متحده ازطریق خاک این کشور به ارمنستان را قدغن کرده است. به‌موجب مصوبات P.L. 104-107 و P.L. 104-208، قطع کمک‌های ایالات متحده به هر کشوری که مانع از انتقال یا تحویل کمک‌های بشردوستانه آمریکا به کشور ثالث شود مجاز است؛ این قانون درراستای متقاعد ساختن ترکیه جهت مجاز نمودن انتقال کمک‌های ایالات متحده به ارمنستان به تصویب رسیده است. به ادعای سفارت آمریکا در باکو، منطقه نخجوان آذربایجان به‌وسیله ارمنستان محاصره شده است. همچنین گرجستان تأمین گاز اوستیای جنوبی و روسیه نیز برخی مواقع صدور گاز به گرجستان را قطع کرده است. گرجستان به‌شدت، تجارت با اوستیای جنوبی را محدود ساخته است. ازسویی‌دیگر، روسیه استفاده آذربایجان

از «کانال ولگا ـ دن»[1] را برای دسترسی به کانال‌های حمل و نقل جهانی ممنوع کرده است.

مسائل دموکراسی‌سازی و حقوق بشر

سازمان غیردولتی «دیده‌بان حقوق بشر»[2] در گزارش سالانه ۲۰۰۵ خود اظهار می‌دارد که دولت ارمنستان در بهبود سابقه حقوق بشری خود در این سال ناکام بوده است. این سازمان ادعا می‌کند که شکنجه و رفتار خشونت‌آمیز در بازداشت‌های پلیسی همچنان در سطح بالایی قرار دارد. دولت این کشور در مبارزه با فساد پیشرفت اندکی داشته است. در آذربایجان نیز شکنجه و استفاده افراطی از زور توسط نیروهای امنیتی گسترده بوده و دولت آذربایجان اقدامات لازم را برای تحت تعقیب قرار دادن پرسنلی که مرتکب این خشونت‌ها شده‌اند، به‌عمل نیاورده است. بیشتر این افراد به‌عنوان زندانی سیاسی تحت شکنجه قرار می‌گیرند و رسانه‌های مستقل ازسوی دولت باکو، ازطریق اعمال محدودیت‌هایی در انتشار و تسهیلات توزیع آنها و نیز تحمیل جریمه به آنها، به‌واسطهٔ اتهامات ادعایی در تنگنا قرار گرفته‌اند. به گفتهٔ دیده‌بان حقوق بشر در گرجستان، نقض حقوق بشر در بسیاری از مناطق همچنان ادامه دارد. اگرچه کاهش شکنجه در مدت حبس در تفلیس در این گزارش مشاهده می‌شود؛ اما شکنجه توسط پلیس و نیروهای امنیتی همچنان در خارج از

1. Volga-Don Canal

2. Human Rights Watch (HRW)

تفلیس در سطح گسترده‌ای قرار دارد.

ارمنستان. در انتخابات ریاست‌جمهوری فوریه ۲۰۰۳ در ارمنستان، هیچ‌یک از کاندیداها نتوانستند ۱+۵۰ درصد آرا را از آن خود کنند و درنتیجه دور دوم انتخابات در مارس همان سال با حضور کوچاریان و استپان دمیرچیان،[1] رهبر حزب مردم، برگزار شد. ناظران سازمان امنیت و همکاری اروپا و «مجمع پارلمانی شورای اروپا»[2] بر این باور بودند که انتخابات مورد نظر مطابق استانداردهای بین‌المللی درخصوص یک رقابت آزاد و عادلانه نبوده است و این امر به‌دلیل گستردگی پرکردن صندوق‌های رأی و عدم صحت شمارش آرا و دیگر تخلفات صورت گرفته است؛ در انتخابات پارلمانی ۲۵ مه ۲۰۰۳، شش حزب از ۲۱ حزب رقیب بر پنج درصد از موانع غلبه کردند و کرسی‌هایی را در آراء فهرست احزاب به خود اختصاص دادند (۷۵ تن از ۱۳۱ نماینده ازطریق فهرست احزاب در این انتخابات پیروز شدند). آندرانیک مارگاریان،[3] نخست‌وزیر، از حزب جمهوری‌خواه، ۲۵ درصد آرا را تصاحب کرد، «اپوزیسیون فراکسیون عدالت»[4] (به رهبری دمیرچیان) ۱۴ درصد، حزب طرفدار دولت «سرزمین قوانین»[5] ۱۲ درصد، «فدراسیون انقلابی ارمنی»[6] طرفدار دولت ۱۰ درصد، اپوزیسیون «جنبش وحدت ملی»[7] ۱۰ درصد و «حزب کارگر

1. Stepan Demirchyan
2. Council of Europe Parliamentary Assembly (PACE)
3. Andranic Margariyan
4. The Justice Bloc
5. The Land of Laws Party
6. The Armenian Revolutionary Federation (ARF)
7. The National Unity Movement

متحد»[1] که هوادار دولت است ۵ درصد از آرا را به‌خود اختصاص دادند. سازمان امنیت و همکاری اروپا درباره این انتخابات گفت که «انتخابات پارلمان، نسبت به انتخابات ریاست‌جمهوری اخیر کمتر خدشه‌دار بود، اما از استانداردهای بین‌المللی بسیار فاصله داشت». تغییرات پیشنهادی در قانون اساسی نیز به‌رأی گذاشته شد؛ اما به‌تصویب نرسید. در این راستا، ائتلافی از احزاب طرفدار دولت میان حزب جمهوری‌خواه، سرزمین قوانین و فدراسیون انقلابی ارمنی تشکیل شد.

تغییرات جدید قانون اساسی، برای همه‌پرسی مردمی برنامه‌ریزی شده در ۲۷ نوامبر ۲۰۰۵ تدوین شده بود. «کمیسیون ونیس مجمع پارلمانی شورای اروپا»[2] در ژوئیه ۲۰۰۵ اظهار داشت که «این تغییرات پیشنهادی، مبنای خوبی برای تضمین احترام به حقوق بشر، دموکراسی و حاکمیت قانون خواهد بود و راه را برای همگرایی اروپایی بیشتر هموار خواهد ساخت». مقامات ارمنی اعلام کردند که «همه‌پرسی قانون اساسی توسط ۹۳/۲ درصد از جمعیت ۱/۵ میلیونی رأی‌دهندگان که ۶۵/۴ درصد از جمعیت این کشور است، تصویب شده است». تعداد اندکی از ناظران شورای اروپا، پرکردن صندوق‌های انتخاباتی و شمار اندک رأی‌دهندگان را گزارش کردند. احزاب مخالف که انتخابات را تحریم نمودند، ادعا کردند که تعداد شرکت‌کنندگان بسیار اندک بوده و تنها یک‌سوم از رأی‌دهندگان رأی داده‌اند.

---

1. The United Labor Party

2. Venice Commission of PACE

آذربایجان. حیدر علی‌اف که مدت‌ها بیمار بود، سرانجام در انتخابات برنامه‌ریزی شده پانزدهم اکتبر ۲۰۰۳ به‌نفع الهام علی‌اف، فرزند خود، از قدرت کناره‌گیری کرد؛ الهام علی‌اف بدون هیچ‌گونه دردسری توانست بر هفت کاندیدای دیگر غلبه کند و حدود ۷۷ درصد از آرا را به‌خود اختصاص دهد. اعتراض‌هایی که درباره نتایج به‌دست آمده در این انتخابات صورت گرفت، به خشونت انجامید و دستگیری گسترده صدها تن از به‌اصطلاح محرکان خشونت را به‌دنبال داشت. وزارت خارجه آمریکا دلسردی عمیق خود را نسبت به کاستی‌های موجود در این انتخابات و نگرانی عمیق خود را از خشونت‌های پس از انتخابات و بازداشت‌هایی که با انگیزه سیاسی صورت گرفته بودند اعلام کرد.

در ژوئن ۲۰۰۵ تغییرات مربوط به قانون انتخابات که تقریباً با پیشنهادات کمیسیون ونیس همسو بود، به‌وسیله قوه مقننه تصویب شد؛ از آن‌جمله می‌توان به قوانینی اشاره کرد که کاندیداتوری مردم برای انتخابات پارلمانی ششم نوامبر ۲۰۰۵ را آسان‌تر می‌ساخت. به هر حال، نمایندگان برخی از مهم‌ترین پیشنهادات ازقبیل نمایندگی منصفانه‌تر منافع سیاسی در کمیسیون‌های انتخاباتی را رد کردند. فرستادگان مجمع پارلمانی شورای اروپا در ژوئیه ۲۰۰۵ از آذربایجان دیدار کردند و نسبت به باقی ماندن بسیاری از مقامات انتخاباتی که در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۰۰ متهم به برخی تخلفات بودند، ابراز نگرانی کردند. در مه و اکتبر ۲۰۰۵ علی‌اف به این مقامات دستور داد که براساس قانون انتخابات در پست‌های خود باقی بمانند و به مسئولان اجازه داد تا برخی میتینگ‌های

گروه‌های مخالف برگزار شود. فرمان حکومتی اکتبر باعث شد تا نمایندگان، اختیارات ویژه‌ای را تصویب کنند و به سازمان‌های غیردولتی که در خارج از کشور تأسیس شده‌اند اجازه دهند بر انتخابات نظارت نمایند. پس از انتخابات، سفارت ایالات متحده در آذربایجان با صدور بیانیه‌ای، اقدام به تشویق پیشرفت دموکراسی‌سازی کرد، اما از دولت این کشور خواست تا به برخی تخلفات انتخاباتی توجه کند. انتخابات دیگری برای مه ۲۰۰۶ در یازده حوزه انتخابیه که در آنها تخلفات ادعایی صورت گرفته بود، برنامه‌ریزی شد. قوه مقننه در فوریه تشکیل «کمیسیون مرکزی انتخابات» (CEC)[1] را تصویب کردند که هیچ‌یک از نمایندگان احزاب مخالف در آن حضور نداشتند.

گرجستان. طی سال‌های اخیر، گرجستان ناپایداری‌های سیاسی فزاینده‌ای را به‌خود دیده است. براساس نظرسنجی‌های صورت‌گرفته پیش از برگزاری انتخابات نوامبر ۲۰۰۳ و نیز نظرسنجی‌های صورت‌گرفته طی انتخابات پیش‌بینی می‌شد که اپوزیسیون «جنبش ملی»[2] و «دموکرات‌های متحد»،[3] بیشترین سهم را در کرسی‌های مجلس به‌خود اختصاص خواهند داد. برعکس، کاندیداهایی که بیشتر طرفدار رژیم گرجستان بودند، به‌عنوان برندگان نهایی انتخابات اعلام شدند. تظاهرات‌کنندگان، انقلاب گل رز صلح‌آمیزی به‌راه انداختند که منجربه استعفای شواردنادزه در ۲۳ نوامبر شد. به‌نظر می‌رسید روسیه و ایالات

---

1. Central Election Commision
2. National Movement (NM)
3. United Democrats (UD)

متحده طی این بحران، درراستای تحت فشار قرار دادن گرجی‌ها برای رد خشونت‌ها با یکدیگر همکاری کنند. اپوزیسیون جنبش ملی و دموکرات‌های متحد توافق کردند که به‌صورت مشترک از ساکاشویلی، رئیس جنبش ملی، برای انتخابات ریاست‌جمهوری در چهارم ژنوایه ۲۰۰۴ حمایت نمایند. ساکاشویلی توانست ۹۶ درصد از آراء ۲/۲ میلیون نفر شرکت‌کننده در انتخابات را درمیان پنج کاندیدا به‌خود اختصاص دهد. ناظران سازمان امنیت و همکاری اروپا، این انتخابات را به‌عنوان انتخاباتی درراستای نزدیک‌تر شدن گرجستان به استانداردهای انتخابات دموکراتیک ارزیابی کردند. پارلمان گرجستان به رهبری نینو بورجانادزه،[1] یکی از رهبران حزب دموکرات‌های متحد، اصلاحیه‌های قانون اساسی را در فوریه ۲۰۰۴ به‌تصویب رساند که براساس آنها پست نخست‌وزیری ایجاد شد و بدین‌ترتیب مجلس زوراب ژوانیا،[2] از دیگر رهبران حزب دموکرات‌های متحد را به‌عنوان نخست‌وزیر برگزید. پس از فوت ژوانیا در ابتدای سال ۲۰۰۵ زوراب نوقایدلی،[3] از هم‌حزبی‌های وی، جانشین ژوانیا شد. انتخابات پارلمان در ۲۸ مارس ۲۰۰۴ برگزار شد. جنبش ملی و دموکرات‌های متحد در یک فهرست قرار گرفتند و ۶۷/۲ درصد از ۱/۵۳ میلیون رأی را از آن خود کردند که با اختصاص اکثریت کرسی‌ها به خود، حمایت قطعی پارلمان از سیاست‌های ساکاشویلی را تضمین نمودند. سازمان امنیت و همکاری اروپا، از این انتخابات به‌عنوان

1. Nino Burjanadze
2. Zurab Zhvania
3. Zurab Noghaideli

دموکراتیک‌ترین انتخابات از زمان استقلال گرجستان یاد کرد.

بستر امنیت خارجی قفقاز جنوبی

مداخله روسیه در منطقه

پس از آنکه ولادیمیر پوتین در سال ۱۹۹۹ رئیس‌جمهور روسیه شد، این کشور درصدد برآمد تا اهمیت استراتژیک خود را برمبنای حفظ نفوذ در منطقه قفقاز جنوبی قرار دهد؛ اما علی‌رغم موفقیت‌های آغازین، برخی تحولات از سال ۲۰۰۳ این برآورد را تغییر داد؛ از آن‌جمله می‌توان به انقلاب گل رز در گرجستان، افزایش روابط ناتو و ارمنستان، اتمام خط لوله نفت باکو ـ تفلیس ـ جیهان (و ساخت یک خط لوله گاز وابسته به آن)، نگرانی‌های بی‌پایان روسیه درخصوص منطقه قفقاز شمالی و موافقت روسیه با تعطیلی پایگاه‌های نظامی باقی‌مانده خود در گرجستان اشاره کرد.

به‌نظر می‌رسد روسیه به‌تازگی اولویت زیادی برای اعمال نفوذ در منطقه در حوزه انرژی، کاهش نفوذ نظامی استراتژیک و نفوذ کمتر در حوزهٔ سیاست داخلی قائل شده باشد. روسیه همچنین به بنیادگرایی اسلامی به‌عنوان یک تهدید فزاینده برای منطقه نگریسته، اما همواره با ایران در برخی موضوعات برای مقابله با نفوذ ترکیه و ایالات متحده همکاری کرده است. روسیه همواره تلاش کرده است تا مانع از ورود ناآرامی‌های قومی، مواد مخدر، تسلیحات و دیگر کالاهای قاچاق به درون مرزهای خود شود. این کشور همچنین، جدایی‌طلبی‌های موجود در منطقه قفقاز شمالی را سرکوب کرده است؛ درحالی‌که درظاهر از اینگونه

مناقشات در قفقاز جنوبی حمایت می‌کند. کشورهای منطقه به شیوه‌های مختلف به پیشنهادات روسیه پاسخ داده‌اند. ارمنستان در عرصه‌های امنیتی و اقتصادی، روابط نزدیکی را با روسیه برقرار ساخته و مناقشه حل‌نشدهٔ خود درزمینهٔ ناگورنو ـ قره‌باغ و شکایات مربوط علیه ترکیه را به این کشور تسلیم کرده است. همچنین گرجستان نسبت به آنچه که این کشور حمایت روسیه از جدایی‌طلبان می‌نامد، اعتراض کرده است. آذربایجان نیز نسبت به روابط روسیه و ارمنستان نگران بوده است.

منابع انرژی خزر. روسیه تلاش می‌کند تا در تولید آتی نفت و حمل و نقل آن در منطقه نقش اصلی را ایفا کند. در اجلاس سران روسیه ـ ایالات متحده در مه ۲۰۰۲ رؤسای جمهور دو کشور با صدور بیانیه‌ای مشترک، بر ایجاد راه‌های خطوط لوله چندگانه از آذربایجان به ترکیه بدون عبور از روسیه ـ به‌شرطی که روسیه مخالف آنها نباشد ـ تأکید کردند. با وجود این، در مارس ۲۰۰۴ یک مقام روسی اعلام کرد پوتین می‌خواهد مطمئن شود که حجم زیادی از منابع انرژی خزر ازطریق خاک روسیه جریان می‌یابد. ارمنستان و گرجستان به‌شدت به صادرات گاز روسیه وابسته هستند و آذربایجان نیز درنظر دارد تا زمانی که میدان‌های گازی خود را توسعه بیشتری ببخشد، به واردات گاز از روسیه ادامه دهد. در ابتدای سال ۲۰۰۶ روسیه از هر سه کشور هزینه بیشتری را برای گاز مطالبه کرد.

منافع نظامی ـ استراتژیک. حضور نظامی روسیه در قفقاز جنوبی چندبعدی است و شامل حضور هزاران پرسنل پایگاه‌های نظامی،

صلح‌بانان و نیروهای مرزی می‌شود. نخستین گام روسیه در حفظ حضور نظامی در منطقه، امضای «پیمان امنیت جمعی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع»[1] با حضور ارمنستان، روسیه و دیگر کشورها در سال ۱۹۹۲ بود؛ این پیمان کشورهای عضو را متعهد به رایزنی و مشاوره به هنگام بروز تهدید علیه یک یا چند عضو و فراهم کردن کمک‌های متقابل در هنگام وقوع تهاجم و حمله به اعضا می‌کند (آذربایجان و گرجستان در سال ۱۹۹۹ از این پیمان کناره‌گیری کردند). روسیه همچنین اجازه یافت تا دو پایگاه نظامی در ارمنستان و چهار پایگاه در گرجستان ایجاد کند. ظاهراً ارمنستان به روسیه برای حفاظت و پاسداری از مرزهای خود با ترکیه، پول پرداخت می‌کند. کل نیروهای روسیه در ارمنستان بالغ بر ۳۵۰۰ سرباز تخمین زده می‌شود. ارمنستان همواره بر این نکته تأکید کرده پایگاه‌های نظامی روسیه در این کشور برای تأمین ثبات منطقه‌ای ازطریق حفاظت از این کشور دربرابر حملات است. درهمین‌راستا، بیش از صد هزار سرباز روسی در نزدیکی قفقاز شمالی مستقر هستند. در سال ۱۹۹۳، آذربایجان نخستین کشور اوراسیایی بود که سربازان روسی را وادار به عقب‌نشینی از خاک این کشور به‌استثنای سایت رادار گابالا[2] کرد (پس از این در ژانویه ۲۰۰۲ آذربایجان یک توافقنامه ده‌ساله استیجاری با روسیه امضا کرد که براساس آن روسیه ۱۵۰۰ سرباز را در این منطقه مستقر نمود).

پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر، روسیه بر ادعاهای خود

1. CIS Collective security Treaty
2. Gabala

مبنی‌بر اینکه گرجستان به تروریست‌های چچنی پناه داده است و این تروریست‌ها از خاک گرجستان به‌عنوان بستری برای حمله علیه چچن استفاده می‌کنند، افزود. در این راستا در اواخر سال ۲۰۰۲ گرجستان اقدامات پلیسی خود را در «تنگه پانکیسی شمالی»[1] افزایش داد که این اقدامات تا حدودی از تنش‌ها بر سر این مسئله کاست. در فوریه ۲۰۰۴ ساکاشویلی درجریان سفر خود به مسکو وعده داد تا با وهابیون در گرجستان ازجمله تروریست‌های چچنی پناه گرفته در پانکیسی و نیز تروریست‌های بین‌المللی که به ادعای روسیه برای جنگیدن در چچن از خاک گرجستان عبور می‌کنند، مبارزه کند. در آوریل ۲۰۰۶ آذربایجان شانزده تروریست را که به‌ظاهر ازسوی القاعده در تنگه پانکیسی آموزش دیده بودند، محکوم کرد.

پارلمان گرجستان در اکتبر ۲۰۰۵ از دولت خواست تا تضمین دهد که اقدامات صورت‌گرفته توسط نیروهای حافظ صلح روسیه در مناطق جدایی‌طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی، به ترتیبات حفظ صلح کمک می‌کنند. چنانچه دولت در ارائه این تضمین‌ها ناکام می‌ماند، باید از صلح‌بانان روس می‌خواست که طبق قطعنامه، منطقه را ترک کنند. سند استراتژی نظامی ملی گرجستان که در نوامبر ۲۰۰۵ انتشار یافت آشکارا صلح‌بانان روسی و پایگاه‌های آنان را به‌عنوان تهدیدات امنیتی معرفی کرد. در فوریه ۲۰۰۶ مجلس گرجستان به اتفاق آرا قطعنامه‌ای را تصویب کرد

1. Northern Pankisi Gorge

که به موجب آن از رئیس‌جمهور خواسته شد تا توافقنامه ۱۹۹۲ با روسیه را ـ که حضور نیروهای حافظ صلح روس را در منطقه اوستیای جنوبی مشروعیت می‌بخشید ـ ملغی کند؛ زیرا این موافقتنامه دارای پیامدهای زیان‌بخش و به‌عنوان اقدامی تشخیص داده شد که روسیه به‌واسطه آن می‌توانست، منطقه مذکور را به خاک خود الحاق کند.

این قطعنامه خواستار مداخله بین‌المللی بیشتر در ترتیبات حفظ صلح و راه‌حل‌های رسیدن به صلح است. وزارت خارجه ایالات متحده از گرجستان خواسته است که فرایند صلح جاری را نادیده نگیرد. در ۳۱ ژانویه ۲۰۰۶، ولادیمیر پوتین اعلام کرد «درحالیکه برخی کشورها استقلال منطقه کوزووی صربستان را به‌رسمیت شناخته‌اند، چرا روسیه نباید استقلال مناطق جدایی‌طلب اوستیای جنوبی و آبخازیا را به‌رسمیت بشناسد».

پایگاه‌های نظامی روسیه در گرجستان. در سال ۱۹۹۹، روسیه و گرجستان در چهارچوب شرایط معاهده نیروهای نظامی متعارف در اروپا ـ که از روسیه می‌خواهد تسلیحاتش را در چهار پایگاه نظامی خود در گرجستان کاهش دهد ـ توافق کردند تا روسیه دو پایگاه خود را (گوداوتا[1] و وازیانی[2]) تا ژوئیه ۲۰۰۱ تعطیل کند و مذاکرات درخصوص وضعیت دو پایگاه دیگر در طول سال ۲۰۰۰ به اتمام برسد (پایگاه‌های باتومی[3] و آخالکالاکی[4]). این معاهده تازمانیکه روسیه این شرایط را بپذیرد، توسط اعضاء ناتو تصویب نخواهد شد. در اول ژوئیه ۲۰۰۱ گرجستان گزارش داد که روسیه از پایگاه

---

1. Gudauta
2. Vaziani
3. Batumi
4. Akhalkalaki

وازیانی صرف‌نظر کرده است. در ژوئن ۲۰۰۲ روسیه اعلام کرد که این کشور پایگاه خود را در گوداوتا برچیده است، اما ۳۲۰ سرباز در این پایگاه باقی می‌مانند تا از صلح‌بانان روسیه پشتیبانی کنند. گرجستان با این تصمیم روسیه مخالفت کرد. سرگئی ایوانف، وزیر دفاع روسیه، در ژوئن ۲۰۰۵ اعلام کرد که «۲۵۰۰ سرباز آماده روس در گرجستان حضور دارند».

پارلمان گرجستان در مارس ۲۰۰۵ قطعنامه‌ای را تصویب کرد که به‌موجب آن از روسیه خواسته شد تا اواسط ماه مه، پایگاه‌های خود را برچیند یا اینکه به محدودیت‌های متنوعی در این‌باره تن دهد. این فشار گرجستان و سفر رئیس‌جمهور ایالات متحده، روسیه را واداشت تا با گرجستان به توافق برسد و سال ۲۰۰۸ را به‌عنوان ضرب‌الاجل برچیدن پایگاه‌های خود در گرجستان تعیین کند. دراین‌راستا، پوتین اعلام کرد «به گفتهٔ ستاد کل ارتش این کشور این پایگاه‌ها از زمان جنگ سرد باقی مانده‌اند و فاقد اهمیت استراتژیک برای روسیه هستند». دو کشور توافق کردند که تا پایان سال ۲۰۰۷ پایگاه نظامی آخالکالاکی تعطیل و پایگاه باتومی طی سال ۲۰۰۸ برچیده شود.

برخی ناظران در گرجستان از اینکه به برخی سربازان روسیه اجازه داده شده تا در پایگاه باتومی به‌عنوان بخشی از مرکز ضد تروریستی مشترک باقی بمانند، انتقاد کرده‌اند. این توافقنامه به پایگاه گوداوتا اشاره‌ای نمی‌کند. در ۳۱ مارس ۲۰۰۶ ایراکلی اوکواشویلی،[1] وزیر دفاع گرجستان،

---

1. Irakli Okuashvili

اظهار داشت «پایگاه گوداوتا پایگاهی روسی و کاملاً عملیاتی باقی می‌ماند»؛ البته این ادعا ازسوی روسیه تکذیب شد.

نقش ترکیه، ایران و دیگران

ایالات متحده بر این باور است علی‌رغم آنکه ترکیه در قضیه ناگورنو ـ قره‌باغ با نظر موافق به آذربایجان می‌نگرد، اما این کشور می‌تواند سیاست‌های غرب را در منطقه تقویت و نفوذ ایران درمیان دولت‌های قفقاز جنوبی را تضعیف کند. انتقادات موجود نسبت به نقش فزاینده ترکیه در منطقه، این مسئله را مورد توجه قرار می‌دهد که آمریکا و ناتو به‌واسطهٔ روابط خود با ترکیه، به درگیری‌های منطقه کشیده می‌شوند. ترکیه به‌دنبال روابط خوب با آذربایجان و گرجستان و برخی تماس‌ها با ارمنستان است و سعی می‌کند تا از نفوذ روسیه و ایران بکاهد. همچنین آذربایجان به ترکیه به‌عنوان متحدی اصلی دربرابر چنین نفوذی می‌نگرد و درصدد است ازطریق ترکیه روابط ارمنستان با روسیه را متوازن کند. ارمنستان یکی از اعضای «سازمان همکاری اقتصادی دریای سیاه»[1] است و با ترکیه و دو کشور دیگر روابط کنسولی برقرار کرده است. موانع موجود بر سر راه روابط بهتر ترکیه و ارمنستان، شامل رد ادعای ارمنستان درخصوص نسل‌کشی ارامنه ازسوی ترکیه درخلال سال‌های ۱۹۱۵ تا ۱۹۲۳ و حمایت آنکارا از آذربایجان در مناقشه ناگورنو ـ قره‌باغ می‌شود.

---

1. The Black Sea Economic Cooperation Organization

گرجستان به‌دلیل سکونت یک میلیون گرجی در ترکیه و پنجاه هزار گرجی در ایران، منافع پایداری در دو کشور دارد و معاهدات دوستی با ایران و ترکیه امضا کرده است. ترکیه و روسیه دو شریک تجاری اصلی گرجستان هستند. ترکیه امیدوار است که از ساخت خطوط لوله نفت جدید که نفت و گاز را از دریای خزر به غرب انتقال می‌دهد، بهره‌مند شود.

اهداف ایران در قفقاز جنوبی مشتمل بر تضعیف نفوذ قدرت‌های غربی نظیر ترکیه و ایالات متحده (هدف ایران در بازداری روسیه، با همکاری تهران و مسکو در این زمینه، در تضاد است)، پایان دادن به ناپداری‌های منطقه‌ای که احتمالاً تمامیت ارضی این کشور را تهدید می‌کنند و ایجاد روابط اقتصادی می‌شود. بخش عمده‌ای از آذربایجانی‌های جهان ساکن ایران هستند (بالغ بر شش تا دوازده میلیون نفر) و نیز دویست هزار ارمنی مقیم این کشورند. نخبگان آذری مخالف پشتیبانی ایران از ارمنستان هستند. ایران روابط تجاری روبه رشدی با ارمنستان و گرجستان دارد، اما روابط تجاری آن با آذربایجان روبه کاهش گذاشته است. ایران برای جلوگیری از توسعه منابع انرژی دریای خزر ازسوی غرب و آذربایجان، از مدت‌ها پیش بر اداره مشترک دریای خزر توسط کشورهای ساحلی یا تقسیم بستر دریا به پنج بخش مساوی تأکید دارد. نشانه‌هایی از ذوب شدن یخ رابطه میان آذربایجان و ایران در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ با ایجاد کنسولگری آذربایجان در تبریز و اجلاس سران دو کشور مشاهده شد. سیاست ایالات متحده در این‌باره، در چهارچوب جلوگیری از تهدیدات ایران علیه منافع آمریکا قابل بررسی است.

ایالات متحده و کشورهای اروپایی ازجمله کشورهای غیرهمجوار با قفقاز جنوبی هستند که به‌لحاظ ارسال کمک، تجارت، تبادلات و دیگر روابط، صاحب نفوذ در منطقه‌اند. اهداف آمریکا و اروپا در قفقاز جنوبی به‌شدت با یکدیگر هماهنگ است و در این چهارچوب، ادغام این منطقه در غرب و جلوگیری از جهت‌گیری‌های ضد غربی را دربر می‌گیرد؛ همچنین بازکردن درهای منطقه برای تجارت و حمل و نقل، تحصیل منابع انرژی و کمک به قفقاز جنوبی برای برقراری ثبات، صلح و دموکراتیک شدن از دیگر اهداف غرب در این منطقه است. علاوه‌بر کشورهای مذکور، منطقه قفقاز جنوبی روابط تجاری و سیاسی خود را با دیگر کشورهای ساحلی خزر و دریای سیاه نیز توسعه داده است. آذربایجان دارای برخی پیوندهای زبانی و مذهبی مشترک با کشورهای آسیای مرکزی و نیز نگرانی‌هایی درباره برخی همسایگان مشترک (ازقبیل ایران و روسیه) است. قفقاز جنوبی و آسیای مرکزی درخصوص تهدیدات تروریستی پایدار و قاچاق موادمخدر از افغانستان نگران هستند. پیوندهای روبه افزایش آسیای مرکزی با قفقاز جنوبی، این منطقه را به ثبات در قفقاز وابسته کرده است.

مروری بر کمک‌های آمریکا

ایالات متحده بزرگ‌ترین اعطاکنندهٔ کمک‌های دوجانبه به دو کشور ارمنستان و گرجستان است و این دو کشور ازجمله پنج کشور اوراسیایی هستند که هریک بیش از یک میلیارد دلار را در بودجه سال‌های مالی

۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵ آمریکا به‌خود اختصاص داده‌اند (دیگر کشورها شامل روسیه، اوکراین و قزاقستان می‌شوند که کمک‌های قابل توجهی را دریافت کرده‌اند) (به جدول ۱ بنگرید). کمک ایالات متحده به منطقه مشتمل بر برنامه‌های قانون حمایت از آزادی، کمک‌های غذایی (وزارت کشاورزی آمریکا)، سپاه‌های صلح و پشتیبانی امنیتی می‌شود. ارمنستان و گرجستان به‌صورت منظم ازنظر دریافت کمک‌های ایالات متحده، در رده‌های نخست کشورهایی قرار دارند که آمریکا به آنها کمک می‌کند و این امر حاکی از سطح بالای نگرانی کنگره و دولت آمریکا نسبت به این منطقه است. تخصیص بودجه برای عملیات خارجی در سال ۱۹۹۸، ردیف بودجه جدیدی را برای قفقاز جنوبی تعریف کرد که درحال‌حاضر هنوز موجود است؛ این ردیف بودجه جهت صلح و توسعه منطقه درنظر گرفته شده است. علاوه‌بر کمک‌های دوجانبه، واشنگتن با سازمان‌های بین‌المللی ازجمله صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی که به این منطقه کمک می‌کنند، همکاری می‌کند. کمک فزاینده اتحادیه اروپا به منطقه طی سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۴ درمجموع بالغ بر ۱/۴ میلیارد دلار می‌شود. در سال ۲۰۰۴، اتحادیه اروپا از دولت‌های قفقاز جنوبی دعوت کرد تا در برنامه «یک اروپای گسترده‌تر»،[1] درراستای پیوندهای فزاینده تجاری و سیاسی مشارکت کنند.

در ژانویه ۲۰۰۴ کنگره آمریکا، برنامه کمکی عمده و جدیدی را با

---

1. Wider Europe

عنوان «حساب چالش هزاره»[1] تصویب کرد. «مؤسسه چالش هزاره»[2] در اوت ۲۰۰۵ یک توافقنامه پنج‌سالهٔ ۲۹۵/۳ میلیون دلاری با گرجستان را منعقد کرد. طبق این توافقنامه دولت گرجستان موظف شد مسیر جاواختی[3] به سامتسخه[4] را بهبود بخشد، یک خط لوله گاز را تعمیر کند، صندوق سرمایه‌گذاری کوچکی ایجاد نماید، کمک‌های کشاورزی اعطا کند و عرضه آب شهری و روستایی، فاضلاب، آب‌رسانی، راه‌ها و رسیدگی به پس‌ماندهای جامد را بهبود بخشد. در دسامبر ۲۰۰۵ مؤسسه مذکور اگرچه یک قرارداد پنج‌ساله ۲۳۵/۶۵ میلیون دلاری را با ارمنستان منعقد کرد ـ تا کشاورزی روستایی را ازطریق ساخت جاده و پروژه‌های آبیاری و بازاریابی توسعه دهد ـ اما نگرانی‌هایی را درباره همه‌پرسی قانون اساسی نوامبر ۲۰۰۵ ابراز کرد. به‌دنبال تضمین‌هایی که اوسکانیان،[5] وزیر خارجه ارمنستان، درباره توجه به کاستی‌های دموکراسی‌سازی ارائه داد، مؤسسه چالش هزاره خاطرنشان ساخت که این قرارداد امضا خواهد شد.

---

1. Millennium Challenge Account
2. Mellennium Challenge Corporation

(در سال ۲۰۰۲، بوش پیشنهاد تشکیل مؤسسه چالش هزاره را داد. در ژانویه ۲۰۰۴ با حمایت کامل دو حزب، کنگره آمریکا مؤسسه مذکور را ایجاد کرد و یک میلیارد دلار در آغاز و در سال‌های بعد ۱/۴ و ۱/۷ میلیارد دلار بر آن، کمک‌های خارجی آن و حساب چالش هزاره تأمین بودجه نمود. این مؤسسه به ادعای خود ازطریق سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، آموزش و پرورش و بخش خصوصی به‌دنبال کاهش مؤثر فقر است).

3. Javakheti
4. Samtskhe
5. Oskanyan

جدول ۱. بودجه درنظر گرفته‌شده برای کمک‌های خارجی ایالات متحده در سال‌های مالی ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵، کمک‌های تخمینی سال مالی ۲۰۰۶ و درخواست سال مالی ۲۰۰۷ (میلیون دلار)

کشورهای قفقاز جنوبی	کمک درنظر گرفته‌شده در بودجه‌های سال های مالی ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵	بودجه اختصاص داده‌شده برای کمک در سال مالی ۲۰۰۵	کمک‌های تخمینی سال مالی ۲۰۰۶	درخواست سال مالی ۲۰۰۷
ارمنستان	۱,۵۸۱/۰۹	۹۱/۰۱	۸۱/۷	۵۸/۱۴
آذربایجان	۵۸۸/۷۲	۷۹/۱۵	۴۷/۹۴	۴۰/۱۲
گرجستان	۱,۶۱۱/۱۷	۱۲۶/۸۷	۸۶/۰۱	۷۵/۸۴
منطقه‌ای	۳۸/۷۳	۲/۰۳	-	-
مجموع	۳,۸۱۹/۷۱	۲۹۹/۰۶	۲۱۵/۶۵	۱۷۴/۱
درصد	۱۳/۶	۱۵	۳۶	۳۳

کمک‌های امنیتی آمریکا

ایالات متحده برخی کمک‌های امنیتی را برای منطقه فراهم ساخته و این دسته از کمک‌ها را پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تقویت کرده است؛ اگرچه مجموع کمک‌های ارائه‌شده به این کشورها پس از ۱۱ سپتامبر افزایش نیافته است. در اول مارس ۲۰۰۵ ژنرال جیمز جونز،[1] رئیس فرماندهی

1. James Jones

ایالات متحده ـ اروپای آمریکا،[1] در اظهاراتی در کمیته خدماتی تسلیحاتی سنا اظهار داشت: «قفقاز اهمیت روزافزونی برای منافع ما دارد. کریدور هوایی این منطقه به یک شاهرگ اصلی میان نیروهای ائتلاف در افغانستان و پایگاه‌های ما در اروپا تبدیل شده است. نفت خزر که حدود ۲۵ درصد از رشد جهانی در تولید نفت را طی پنج سال آینده تشکیل خواهد داد، از قفقاز عبور می‌کند و این منطقه پاشنه آشیل گسترش دموکراسی و بازار آزاد برای کشورهای آسیای مرکزی و جنوب شرقی است».

طرح‌های فرماندهی اروپای آمریکا در منطقه، شامل برنامه عملیات‌های حفاظت و ثبات در گرجستان، مرکز اطلاعات قفقاز جنوبی، برنامه حفاظت از خزر و طرح هیدروکربن‌های خزر می‌شود. برنامه شانزده ماهه عملیات حفاظت و ثبات، در ابتدای سال ۲۰۰۵ و در ادامه برنامه آموزش و تجهیز گرجستان آغاز شد. این برنامه که با اعتبار شصت میلیونی آغاز به‌کار کرد، آموزش چهار گردان (دو هزار سرباز) درراستای پشتیبانی از عملیات‌های نیروهای ائتلاف، به رهبری ایالات متحده را برعهده دارد. مرکز اطلاعات به‌دنبال تسهیل همکاری ازطریق تقسیم و تبادل اطلاعات در حوزۀ پشتیبانی امنیتی میان کشورهای اهداکننده و دریافت‌کننده کمک است. ژنرال جونز درخصوص برنامه حفاظت از خزر اظهار داشت: «این برنامه که از سال ۲۰۰۳ آغاز شده، پشتیبانی‌های امنیتی فراهم‌شده توسط کارگزاری‌های ایالات متحده را افزایش داده و هماهنگ کرده است تا یک

1. Eucom

رژیم یکپارچه کنترل هوایی، دریایی و مرزی را برای آذربایجان و قزاقستان برقرار کند». طرح هیدروکربن‌ها، امنیت دریایی و پاسخ به بحران و مدیریت پیامدها را برای کمک به دولت‌های منطقه جهت حفاظت از خطوط لوله آنها و انتقال دیگر منابع انرژی به غرب را فراهم می‌سازد. در سپتامبر ۲۰۰۵ ایالات متحده اعلام کرد دو رادار نظارت دریایی را برای کمک به کشف و ممنوع ساختن قاچاق سلاح‌های کشتار جمعی و کالا در دریای خزر ایجاد کرده است. در مه ۲۰۰۶، رسانه‌های آذربایجان گزارش دادند که تأسیسات نظارت دریایی با کمک ایالات متحده و در نزدیکی مرزهای ایران درحال ساخت است. ژنرال چارلز والد،[1] معاون رئیس فرماندهی اروپای آمریکا، در نوامبر ۲۰۰۴ اظهار داشت: «دولت آمریکا به‌دنبال ساخت «سایت‌های امنیت مشترک»[2]، بدون حضور کامل ارتش است که از این سایت‌ها برای سوخت‌گیری مجدد و استقرار کوتاه‌مدت در آذربایجان یا گرجستان استفاده خواهد شد».

سران آذربایجان و گرجستان اعلام کرده‌اند خواستار پیوستن کشورهای خود به ناتو هستند که لازمه آن پیشرفت بیشتر درزمینهٔ اصلاحات نظامی است. هر سه کشور در سال ۱۹۹۴ به برنامه مشارکت برای صلح ناتو پیوستند. سربازانی از ارمنستان، آذربایجان و گرجستان به‌عنوان نیروهای حافظ صلح در عملیات ناتو در کوزوو مشارکت دارند؛ همچنین آذربایجان و گرجستان در عملیات ائتلاف بین‌المللی به رهبری ناتو در افغانستان

---

1. Charles Wald

2. Cooperative Security Locations

حضور دارند. در این راستا طبق گفته‌ها برخی درگیری‌ها میان سربازان آذربایجان و ارمنستان طی فعالیت‌های مشارکت برای صلح مشاهده شده که در بعضی موارد به قتل نیز انجامیده است. در سپتامبر ۲۰۰۴ ناتو مانور مشارکت برای صلح را در آذربایجان لغو کرد؛ زیرا بنابه ادعای ناتو آذربایجان با رد میزبانی نیروهای ارمنی، اصول کلی ناتو را نقض کرده بود. اجلاس سران ناتو در ژوئن ۲۰۰۴ متعهد شد تا توجه بیشتری به اعضای قفقاز جنوبی و برنامه مشارکت برای صلح داشته باشد. در این راستا، نمایندهٔ ویژهٔ دبیرکل ناتو برای تشویق روابط دموکراتیک نظامی ـ غیرنظامی، شفافیت در برنامه‌ریزی و بودجه و افزایش نیرو در عملیات با ناتو تعیین شد.

طبق بخش ۹۰۷، کمک‌های زیاد ایالات متحده به آذربایجان، ازقبیل تأمین مالی خارجی و آموزش نظامی بین‌المللی ممنوع است؛ اما با اعطای اختیار چشم‌پوشی به رئیس‌جمهور درزمینهٔ بخش مذکور، امکان ارائه کمک‌های مشابه به آذربایجان فراهم آمد. از سال ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۲ هر دو کشور آذربایجان و ارمنستان در فهرست کشورهایی قرار داشتند که فاقد شرایط لازم برای دریافت تسلیحات ازسوی ایالات متحده بودند. از زمانی که بند چشم‌پوشی از بخش ۹۰۷ تصویب شده، برخی اعضا ادعا کرده‌اند موازنه نظامی ارمنستان ـ آذربایجان، به‌وسیله تأمین میزان برابر کمک‌های مالی نظامی به هریک از دو کشور حفظ شده است. در سال مالی ۲۰۰۵ خواسته شد تا تأمین مالی نظامی خارجی برای ارمنستان تقویت شود و با میزان کمک به آذربایجان برابر شود (از دو میلیون دلار به هشت میلیون دلار افزایش یابد). به‌نظر می‌رسید اعضای کنگره،

تضمین‌های دولت را در این خصوص که کمک‌های نابرابر، بر موازنه نظامی ارمنستان ـ آذربایجان تأثیر نمی‌گذارد یا مذاکرات صلح را تضعیف نمی‌کند، قبول نداشتند. در سال مالی ۲۰۰۶ نیز کنگره، میزان برابری از کمک‌ها را برای دو کشور درخواست کرد؛ اما بودجه ۲۰۰۷ کمک‌های بیشتری را به آذربایجان نسبت به ارمنستان تخصیص داد.

برنامه ۶۴ میلیون‌دلاری آموزش و تجهیز گرجستان، در فاصله سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ به‌اجرا درآمد. به گفته مقامات آمریکا این برنامه به نیروهای نظامی، امنیتی و مرزی گرجستان برای مقابله با تروریست‌های چچنی، عرب، افغانی و القاعده و دیگر تروریست‌ها که به‌ظاهر به گرجستان رخنه کرده بودند، کمک کرده است. دیگر اهداف برنامه مذکور؛ افزایش توانایی گرجستان در پاسداری از خطوط انرژی خود و تضمین ثبات داخلی گزارش شده است. این برنامه به‌صورت رسمی در آوریل ۲۰۰۴ پایان پذیرفت.

تجارت و سرمایه‌گذاری آمریکا در منطقه

دولت بوش و دیگران ادعا می‌کردند که پشتیبانی ایالات متحده از خصوصی‌سازی و ایجاد بازار آزاد، به‌طور مستقیم در خدمت منافع ملی آمریکاست؛ زیرا بازارهای منطقه را برای کالاها و خدمات این کشور باز می‌کند و منابع انرژی و مواد معدنی مورد نیاز آمریکا را فراهم می‌سازد. درمیان پیوندهای اقتصادی ایالات متحده در منطقه، می‌توان به موافقتنامه‌های تجاری دوجانبه اشاره کرد که با هر سه کشور امضا و

اجرایی شده است. معاهدات سرمایه‌گذاری دوجانبه با ضمانت‌های رسیدگی ملی، لازم‌الاجرا شده‌اند. سرمایه‌گذاری آمریکا در بخش انرژی آذربایجان در سطح بالایی قرار دارد، اما فساد لجام‌گسیخته در این سه کشور، سرمایه‌گذاران را ناامید کرده است. در ژوئن ۲۰۰۰ گرجستان با پشتیبانی آمریکا، پس‌از قرقیزستان به‌عنوان دومین کشور اوراسیایی به سازمان تجارت جهانی[1] راه یافت. استفاده از فصل چهارم قرارداد تجارت ۱۹۷۴ شامل متمم جکسون ـ ونیک[2] در دسامبر ۲۰۰۰ در ارتباط با گرجستان پایان یافت و بر این اساس تولیدات گرجستان مورد رسیدگی غیرتبعیض‌آمیز دائمی (روابط تجاری عادی) قرار گرفت. ارمنستان در دسامبر ۲۰۰۲ به سازمان تجارت جهانی راه پیدا کرد و استفاده از فصل چهارم در ارتباط با آن در ژانویه ۲۰۰۵ پایان پذیرفت.

منابع انرژی و سیاست آمریکا

گزارش‌های وزارت انرژی ایالات متحده، میزان ذخایر نفت و گاز در آذربایجان را به‌ترتیب بالغ بر هفت تا سیزده میلیارد بشکه نفت کشف‌شده و سی تریلیون فوت مکعب ذخایر گاز طبیعی کشف‌شده برآورد می‌کند. اهداف سیاسی ایالات متحده درخصوص منابع انرژی در آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی، شامل پشتیبانی از حاکمیت این دولت‌ها، پیوند آنها با غرب و سرمایه‌گذاری خصوصی ایالات متحده؛ شکستن انحصار روسیه درزمینهٔ

---

1. WTO
2. Jackson-Vanik Amendment

راه‌های حمل و نقل نفت و گاز به‌وسیلهٔ تشویق ایجاد و ساخت خطوط لوله‌ای که از روسیه عبور نکنند؛ ترویج امنیت انرژی غربی ازطریق عرضه‌کنندگان مختلف؛ کمک به ترکیه و مخالفت با ساخت خطوط لوله‌ای که از ایران عبور کند، می‌شود. این اهداف در گزارش سیاست انرژی ملی مه ۲۰۰۱ ذکر شده‌اند. این گزارش پیشنهاد می‌کند که رئیس‌جمهور به سازمان‌های ایالات متحده دستور دهد تا از خط لوله نفت باکو ـ تفلیس ـ جیهان حمایت کنند، استفاده از این خط لوله را با عملیاتی کردن آن در قزاقستان تسهیل کنند و از ساخت یک خط لوله گاز برای صادرات گاز آذربایجان پشتیبانی کنند. از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، دولت بر آسیب‌پذیری ایالات متحده دربرابر اختلالات احتمالی در عرضهٔ انرژی و تعهدات این کشور در توسعه انرژی خزر تأکید کرده است. برخی انتقادات وارده در این‌باره حاکی از آن هستند که منطقه خزر کمتر از چهار درصد عرضهٔ انرژی جهانی را دربر می‌گیرد. سناتور جان کری، در ژوئیه ۲۰۰۵ با انتقاد از قانون سیاست انرژی اظهار داشت که «این قانون، وابستگی شدید ایالات متحده را به منابع نفت خارجی که آموزش نیروهای امنیتی آمریکا برای حفاظت از تأسیسات نفتی در دریای خزر را ضروری می‌سازد، مورد توجه قرار نمی‌دهد».

ایالات متحده در سال ۱۹۹۷ مجموعه فعالیت‌هایی را با هدف تأکید بر اهمیت استراتژیک مسیر باکو ـ تفلیس ـ جیهان، به‌عنوان بخشی از کریدور حمل و نقل اوراسیایی آغاز کرد. در نوامبر ۱۹۹۹ آذربایجان، گرجستان، ترکیه و قزاقستان پروتکل استانبول را درزمینهٔ ساخت ۱,۰۴۰

مایل از خط لوله باکو ـ تفلیس ـ جیهان به‌امضا رساندند. در اوت ۲۰۰۲ شرکت باکو ـ تفلیس ـ جیهان (که شامل شرکت‌های آمریکایی کونوکو ـ فیلیپس،[1] آمرادا هس[2] و شورون[3] می‌شد) برای ساخت، مالکیت و فعالیت در این خط لوله تشکیل شد. یک خط لوله گاز به ترکیه (با عنوان خط لوله قفقاز جنوبی[4]) از حوزه گازی شاه دنیز[5] توسط شرکای شرکت خط لوله قفقاز جنوبی درحال ساخت است (که شامل ایران و شرکت مک‌درموت[6] آمریکا می‌شود). گرجستان باتوجه به اتکاء این کشور به گاز روسیه، قسمتی از این گاز را دریافت خواهد کرد. برخی در ارمنستان نسبت به عدم دسترسی به این خطوط لوله معترض هستند. در مه ۲۰۰۶، ارمنستان موافقت کرد تا به‌عنوان بخشی از پرداخت افزایش قیمت گاز روسیه، امتیازات مختلفی (شامل کشیدن یک خط لوله به ایران) را به شرکت‌های روسی بدهد. برخی منتقدین ادعا می‌کنند که روسیه درحال‌حاضر کنترل کاملی بر عرضهٔ انرژی ارمنستان دارد.

مصوبات قانونی

S.2749 (Brownback)

این مصوبه برای روزآمد کردن «قانون استراتژی جاده ابریشم»[7] ـ مصوب سال ۱۹۹۹ ـ جهت تعدیل هدف‌گذاری، مساعدت در شناسایی تغییرات

---

1. Conoco-Phillips
2. Amerada Hess
3. Chevron
4. SCP
5. Shah Deniz
6. McDermott
7. Silk Road Strategy Act

سیاسی و اقتصادی در کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی از سال ۱۹۹۹ به بعد، در چهار مه ۲۰۰۶ ارائه شد. مصوبه مذکور افغانستان را به‌مثابه کشور جاده ابریشم درنظر می‌گیرد. همچنین اظهار می‌دارد که حمایت از دموکراسی، حقوق مالکیت مواد معدنی و دیگر مواد، حاکمیت قانون و تجارت ایالات متحده با کشورهای غنی ازنظر انرژی مانند قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان و کشورهای انتقال‌دهندهٔ انرژی، امنیت انرژی ایالات متحده را ازطریق افزایش دسترسی به منابع متنوع انرژی تقویت می‌کند. مصوبه مذکور بر روابط نزدیک ایالات متحده با کشورهای جاده ابریشم درراستای تسهیل حفظ پایگاه‌های نظامی در نزدیکی افغانستان و عراق تأکید می‌کند. این مصوبه اذعان می‌نماید که چین و روسیه برخلاف منافع امنیتی ایالات متحده اقدام کرده‌اند که در این میان می‌توان به محدود کردن حضور نظامی آمریکا در ازبکستان و رد درخواست برای عضویت ناظر ایالات متحده در سازمان همکاری شانگهای، اشاره کرد. مصوبه مذکور خواهان دسترسی وسیع‌تر به وام‌های بانک صادرات ـ واردات، تقویت توسعه خطوط لوله نفت و گاز فراخزری و پشتیبانی از ساخت راه‌آهن در قزاقستان که باعث تسهیل ارسال نفت و دیگر کالاها به اروپا می‌شود، است. همچنین از «بانک صادرات ـ واردات»[1] و شرکت سرمایه‌گذاری خصوصی ماوراء بحار[2] می‌خواهد که در استقرار «بانک بازسازی و توسعه خزر»[3]

---

1. The Export-Import Bank
2. Overseas Private Investment Corporation (OPIC)
3. The Caspian Bank of Reconstruction and Development

کمک کنند. مصوبه مذکور بر توجه به تقویت یک شورای مشورتی درزمینهٔ جاده ابریشم (متشکل از کارشناسانی در حوزه کشاورزی، دموکراسی‌سازی، بانکداری، مالی، اصلاحات قانونی، برنامه‌ریزی زیربنایی و استخراج نفت و گاز و حمل و نقل)، رایزنی درباره حضور بخش خصوصی در عرصه انرژی (برای هماهنگ‌سازی طرح‌های تجاری و ترویج تولید، حمل و نقل و سرمایه‌گذاری در پالایشگاه‌ها) و برگزاری نشست سالانه حامیان مالی و بهره‌برداران جاده ابریشم، با هماهنگی «مجمع امنیت انرژی»[1] سازمان ملل و شورای اقتصادی اروپا تأکید می‌کند.

H.R.3361 (Knollenberg)/S.2461 (Santorum)

این مصوبه برای جلوگیری از کمک ایالات متحده جهت توسعه یا ارتقاء هرگونه ارتباط ریلی یا ارتباطات راه‌آهنی که از باکو در آذربایجان، تفلیس در گرجستان و کارس در ترکیه عبور کند یا آنها را به‌هم متصل کند و به‌ویژه شهرهای ارمنستان را مستثنی سازد، در بیست ژوئیه ۲۰۰۵ ارائه شد. قانون S.2461 در ۲۸ مارس ۲۰۰۶ ارائه شد.

H.R.3103 (Schiff)

این مصوبه به وزارت خارجه دستور می‌دهد گزارشی را ارائه کند که در آن مراحل و طرح‌های انجام‌شده توسط ایالات متحده، جهت پایان بخشیدن به محاصره ارمنستان توسط ترکیه با جزئیات ذکر شده باشد. این قانون در ۲۹ ژوئن ۲۰۰۵ ارائه شد.

---

1. The Energy Security Forum

H.Con.Res.195 (Schiff)

این مصوبه به‌منظور گرامیداشت نسل‌کشی ارامنه در سال‌های ۱۹۱۵ تا ۱۹۲۳، در ۲۹ ژوئن ۲۰۰۵ ارائه شد. کمیته روابط بین‌الملل در پانزده سپتامبر ۲۰۰۵، خواستار گزارش این مصوبه شد.

H.Res.316 (Radanovich)/ S.Res.320 (Ensign)

این مصوبه از رئیس‌جمهور آمریکا می‌خواهد که تضمین دهد سیاست خارجی ایالات متحده، موضوعاتی چون حقوق بشر، پاکسازی قومی و نسل‌کشی ارامنه را درنظر می‌گیرد. این مصوبه در چهارده ژوئن ۲۰۰۵ ارائه شد. کمیته روابط بین‌الملل در پانزده سپتامبر ۲۰۰۵، خواستار گزارش این مصوبه شد. S.Res.320 در هیجده نوامبر ۲۰۰۵ ارائه شد.

H.Res.326 (Gallegly)/S.Res.226 (Biden)/S.Res.260 (Biden)

این مصوبه خواستار برگزاری انتخابات آزاد و برابر در آذربایجان می‌شود. H.Res.326 در شانزده ژوئن ۲۰۰۵ ارائه و در بیست ژوئیه ۲۰۰۵ تصویب شد. S.Res.226 در ۲۹ ژوئیه ۲۰۰۵ ارائه شد. لایحه‌ای مشابه، به شماره S.Res.260 در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۵ ارائه و در بیست اکتبر ۲۰۰۵ توسط سنا تصویب شد.

S.Res.69 (Lugar)

این مصوبه به بیان احساس سنا نسبت به اقدامات روسیه درخصوص گرجستان و مولداوی می‌پردازد، عزم ایالات متحده را برای تحت فشار قرار دادن روسیه برای حل مسئله پایگاه‌های نظامی خود در گرجستان و

مولداوی اعلام می‌کند و خواستار حفظ فشارهای دیپلماتیک برای اقدام نظارت مرزی سازمان امنیت و همکاری اروپا در گرجستان و یافتن یک حضور بین‌المللی برای کنترل مرزهای میان گرجستان و روسیه می‌شود. این قانون در سوم مارس ۲۰۰۵ ارائه و در دهم مارس تصویب شد.

S.Res.139 (Reid)

این مصوبه که حمایت خود را از عقب‌نشینی سربازان روس از گرجستان اعلام می‌کند، در دوازدهم مه ۲۰۰۵ ارائه و در دوازدهم مه ۲۰۰۵ تصویب شد.

S.Res.344 (McCain)

این مصوبه حمایت خود را از طرح صلح قفقاز جنوبی دولت گرجستان اعلام می‌دارد؛ از تمامی اعضاء سازمان امنیت و همکاری اروپا می‌خواهد که به تمامیت ارضی گرجستان احترام بگذارند و از دولت آمریکا می‌خواهد که نقش مهم‌تری را در تسهیل یک راه‌حل صلح‌آمیز ایفا کند. قانون مذکور در ۲۱ دسامبر ۲۰۰۵ ارائه و تصویب شد.

امنیت انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰[1]

- مقدمه
- طرح مسئله: امنیت انرژی ـ ابعاد خارجی و امنیتی
- روش‌شناسی: تحلیل سناریو
- روند شکل‌گیری سناریوها
- سناریوی اول: امنیت فریبنده
- سناریوی دوم: نفت گران برای اروپای متحد
- سناریوی سوم: اروپای بدون نفت و گاز
- نتیجه‌گیری

1. Hans-Henning Schröder, Denis M. Tull, Europäische Energiesicherheit 2020; Szenarien für mögliche Entwicklungen in Europa und seinen energiepolitisch wichtigsten Nachbarregionen, Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008.

مقدمه

در این پژوهش نتایج یک پروژه تحقیقاتی درزمینهٔ «امنیت انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰» ارائه شده است که هدف آن بررسی صلاحیت‌های پارلمان اروپا در پرداختن به یکی از مسائل کلیدی یعنی سیاست انرژی در سال‌های آتی است.

برای این کار از روش تحلیل سناریو استفاده شده و در آن براساس نوع رابطه اروپا با همسایگان مهم نفت و گازخیزش ـ مانند روسیه، کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، شمال آفریقا و خاورمیانه ـ چشم‌اندازهای تأمین مطمئن نیازهای انرژی اتحادیه ترسیم شده است. در این رابطه، تحولات تا سال ۲۰۲۰ و کشورهای زیر مدنظر قرار گرفته‌اند: الجزایر، آذربایجان، بحرین، بلاروس، عراق، ایران، قزاقستان، قطر، کویت، لیبی، عمان، روسیه، عربستان، ترکمنستان، اوکراین، ازبکستان و امارات متحده عربی. انتخاب یک محدوده زمانی دوازده‌ساله این فرصت را ایجاد می‌کند تا آینده‌ای که تحت شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جمعیت‌شناختی می‌تواند به‌وجود آید، گمانه‌زنی شود.

طرح مسئله: امنیت انرژی ـ ابعاد خارجی و امنیتی

تأمین تضمین‌شده انرژی یا به عبارت بهتر امنیت انرژی اهمیتی حیاتی برای آینده اروپا دارد؛ چراکه قدرت اقتصادی ـ که وزنهٔ اصلی اروپا در سیاست بین‌المللی است ـ به تأمین مستمر انرژی وابسته است. در حال حاضر تأمین انرژی به تأمین سوخت‌های فسیلی نفت و گاز بازمی‌گردد. کشورهای نفت‌خیز اروپا مانند نروژ مدت‌هاست که از تأمین نیازهای اتحادیه ناتوان هستند. ازاین‌رو اروپا برای تأمین نیازهای خود به‌شدت به جمهوری‌های سابق شوروی (کشورهای مستقل مشترک‌المنافع)، منطقه مغرب و مناطق خاور نزدیک و میانه روی آورده است. فرایندهای سیاسی در این مناطق ـ تغییر رژیم، انقلاب‌های اجتماعی، جنگ‌های داخلی، مناقشات مسلحانهٔ بین کشوری ـ تأثیرات بلندمدتی بر تأمین انرژی مورد نیاز اروپا دارند. همین امر درباره تغییر وزنه‌ها در بازار انرژی صدق می‌کند: با توجه به نیاز فزاینده و روبه رشد چین و هند به انرژی درصورت عرضه محدود نفت و گاز، رقابت بر سر آنها بالا خواهد گرفت. در این حالت، جایگاه و موقعیت کشورهای صادرکننده انرژی به شکل محسوسی تقویت و تثبیت می‌شود و آنها فضای مانور اقتصادی و سیاسی بزرگی را به‌دست می‌آورند چراکه می‌توانند منابع خود را به بازارهای جذاب‌تر سوق دهند. اروپایی‌های مصرف‌کننده باید در درازمدت با قیمت‌هایی سر و کار داشته باشند که کاملاً بالاتر از سطح قیمت‌ها در دهه ۱۹۹۰ است و ممکن است حتی تا ۱۵۰ دلار برای هر بشکه و حتی بیشتر از آن افزایش یابد.

بنابراین، تضمین تأمین مستمر و کافی منابع نفت و گاز چالشی جدی دربرابر اتحادیه اروپا و اعضای آن است. بررسی فرصت‌هایی که اروپا برای غلبه بر این چالش پیش روی خود دارد، محور اصلی سناریونویسی حاضر است. در این سناریونویسی، براساس بررسی روابط بین اروپا با مناطق مهم نفت و گازخیز همسایه‌اش، گزینه‌های سیاست خارجی‌ای مطرح می‌شوند که می‌توانند به تأمین انرژی پایدار اروپا کمک کنند.

بدون تردید تحولات سیاست خارجی و تغییر پیکره‌بندی بازار، که در سناریونویسی مورد توجه قرار گرفته‌اند، تنها فاکتورهایی نیستند که امنیت انرژی اروپا را تحت تأثیر قرار می‌دهند. پیشرفت‌های فنی که استفاده مؤثرتر از انرژی را میسر می‌سازند و منابع جدید تولید انرژی را معرفی می‌کنند نیز اهمیت بسزایی خواهند داشت. اجرای یک سیاست آب‌وهوایی بین‌المللی ـ که درحال‌حاضر تدوین آن محسوس است ـ هم می‌تواند به شکل غیرمستقیم بر روی استفاده از منابع فسیلی تأثیر گذارد و به سهم خود باعث تسریع پیدایش فناوری‌های جایگزین شود.

در این پژوهش به مسائل سیاست آب وهوایی و پیشرفت‌های فنی توجهی نشده چراکه روند سناریونویسی براساس پذیرش این فرض بوده است که تا سال ۲۰۲۰ تغییر چشمگیری در بهبود وضعیت انرژی به‌واسطه پیشرفت‌های فنی به‌وجود نخواهد آمد و تا آن زمان افزایش فزاینده آگاهی‌ها از خطرات سوخت‌های فسیلی برای آب‌وهوا، تغییری پایدار در رفتار مصرف‌کنندگان انرژی ایجاد نخواهد کرد.

چهارچوب روند سناریونویسی توسط دو فرض اساسی دیگر هم

تعریف شده است: ۱. منابع سوخت‌های فسیلی تا سال ۲۰۲۰ تا حد زیادی ازنظر فیزیکی در دسترس خواهند بود و ۲. به‌جز اروپا و آمریکا، مصرف‌کنندگان مهم دیگری در بازار انرژی فعال خواهند بود و به رقابت با اروپا برخواهند خاست. با این دو فرض، پیش‌بینی شده که چه تحولاتی در روابط بین اتحادیه اروپا و کشورهای مهم نفت‌خیز اتفاق خواهد افتاد. این روابط تحت تأثیر فاکتورهای متعددی قرار دارند: رفتار و سیاست اعضای اتحادیه اروپا، روند تحولات در کشورهای نفت‌خیز (ثبات، جهت‌گیری ژئوپلیتیک، استراتژی‌ها و گرایش‌های اقتصادی و استفاده از انرژی به‌عنوان سلاح)، شکل حوزه بین‌المللی، افزایش قیمت نفت، درجه حقوقی شدن روابط انرژی، رفتار ایالات متحده در بازار انرژی و کشورهای تولیدکننده آن و در پایان ساختارهای بازار انرژی.

از فهرست عوامل مذکور به‌خوبی آشکار می‌شود که روندها بسیار پیچیده هستند. حتی وقتی به ابعاد امنیتی و خارجی بسنده شود ـ آنچه در این تحقیق اتفاق افتاده ـ باز هم چشم‌اندازهای آتی کاملاً متفاوتی قابل پیش‌بینی است. لذا برای بررسی تحولات ممکن، نیاز به روندی خاص است. باید از روش‌شناسی استفاده شود که هم بتواند جهت‌گیری آتی و هم پیچیدگی و پویایی موضوع را تبیین نماید. ازاین‌رو، به‌نظر می‌رسد انتخاب روش تحلیل سناریو انتخابی درست باشد چراکه روشی مطمئن و آزمایش شده در ارتباط با بررسی مسائل آینده است.

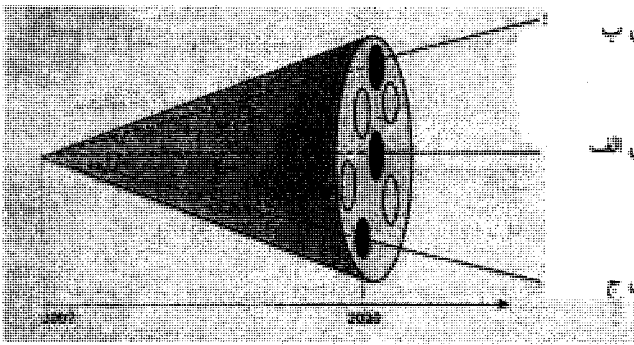
روش‌شناسی: تحلیل سناریو

واژه سناریو و سناریونویسی، به‌لحـاظ علمـی، نـوعی بـرآورد روشـمندانه است که هدف آن طرح تعدادی از چشم‌اندازهای آتی ممکن برمبنای یـک روند ارتباطاتی نظام‌مند و ساختاری است. سناریوها به این سؤال «که آینده در زمان X چگونه خواهد بود؟» پاسخ نمی‌دهد بلکه به‌واسطه آنها مـا پـی می‌بریم که نمی‌توانیم آینده را پیش‌بینی کنیم. سناریوها بـر روی توصـیف چشم‌اندازهای آتی قابل تصور متعدد متمرکز می‌شوند و بیـشتر ابزارهـایی شناخت‌نگر برای پاسخ دادن به اینگونـه سـؤالات «چـه مـی‌شـود، اگـر...» هستند. سناریوها ساختارهایی تصویرپرداز هـستند کـه اندیـشیدن دربـاره چشم‌اندازهای آتی ممکن را میسر مـی‌سـازند. لـذا نبایـد بـه هـیچ‌وجـه سناریوها را با پیش‌بینی آینده اشـتباه کـرد. سـناریوها بیـشتر نـوعی بـازی شناخت‌نگر هستند. تحلیل چشم‌انداز آتی بـا اسـتفاده از سـناریوها کمـک می‌کند تا فرد به شکل جدی خود را برای آینده آماده سـازد. سـناریوها بـا شناسایی فاکتورهای تأثیرگذار مهم؛ پویایی توسعه و وابستگی‌های متقابـل آنها به یکدیگر، فضای عمل آتی را بـسیار زودهنگـام ترسـیم مـی‌کننـد و به این طریق واکنش مناسب آتـی را میـسر مـی‌نماینـد. الگـوی فکـری سناریو در شکل زیر به‌خوبی نشان داده شده است.

شکل ۱ عدم امنیت و پیچیدگی را ـ کـه بـا دور شـدن از سـال ۲۰۰۸ روزبه‌روز بر آنها افزوده می‌شود ـ با توجه به احتمالات فزاینده متعـدد در مسیر تحولات آتی به‌خوبی نشان می‌دهـد. هرقـدر انـسان در افـق زمـانی مشاهدات خود از زمان حال دور می‌شود، به همین اندازه فضای احتمالات

آتی بزرگ‌تر می‌گردد.

شکل ۱



در روش‌شناسی تحلیل سناریو، برخی از این احتمالات آتی مورد مداقه قرار گرفته‌اند و تحت عنوان سناریوها توصیف می‌شوند. هریک از سناریوها و عدم تناقض کامل آنها اهمیت زیادی در اعتبار نتایج سناریوها دارد. بنابراین، در چهارچوب ترجمان یک روش‌شناسی تحلیل سناریو در یک روند سناریو عینی باید به آزمایش تطابق و سازگاری آن توجه خاصی کرد. هر سناریونویسی بر سه اصل متکی است:

ـ نقطه آغاز، تحلیل کامل وضعیت کنونی در حال حاضر است.

ـ بعد از شناسایی حوزه‌های اساسی که بنیان تحقیق را به‌وجود می‌آورند، یکایک عوامل تأثیرگذار و احتمال وقوع آنها تخمین زده می‌شوند و به‌واسطه تحلیل تأثیرگذاری متقابل، به یکدیگر مرتبط می‌شوند.

ـ در نتیجه‌گیری، گزینه‌های ممکن ـ که تصاویر منطبق بر آینده را نشان می‌دهند ـ طرح می‌شوند که به‌عنوان اساس تصمیم‌گیری‌های استراتژیک مورد استفاده قرار می‌گیرند.

از آنجا که در روش‌شناسی سناریو اصولاً ناآگاهی از آینده به‌رسمیت شناخته می‌شود، احتمال به تحقق پیوستن یک سناریو از سناریوهای دیگر بیشتر نیست. درنتیجه نمی‌توان توصیه‌های مستقیمی نیز در ارتباط با آنها داشت. ازسوی دیگر تحلیل دقیق پیامدهای تحولات آتی ممکن، کریدورهای استراتژیکی را می‌گشاید که به‌واسطه آنها می‌توان اقدامات آینده‌نگرانه و منطبق با سیستم اتخاذ کرد.

علاوه‌بر صلاحیت علمی کلیه سناریونویسان، کیفیت نتایج یک سناریو به شیوه‌ای که روند سناریو شکل می‌گیرد، بستگی دارد. به اثبات رسیده که چنین روندی توسط یک گروه از کارشناسان متفاوت ـ ازنظر علمی ـ که وظیفه آنها بررسی موضوع از نقطه‌نظر خود است، اجرا شود. تنها چنین گروهی می‌تواند به اندازه کافی مسائل پیچیده را تعریف کند و کلیه جنبه‌های مرتبط با آنها را مدنظر قرار دهد.

روند شکل‌گیری سناریوها

سناریوهایی که در ادامه می‌آیند، براساس روش مذکور تدوین شده‌اند. قبل از ورود به جزئیات هریک از سناریوها برای درک بهتر آنها ضروری است تا نگاهی به نحوه شکل‌گیری آنها انداخته شود. شکل‌گیری هر سناریو هفت مرحله را پشت‌سر می‌گذارد.

نخست براساس محدودسازی جغرافیایی، محتوایی و زمانی طرح مسئله، حوزه‌های تأثیرگذاری اصلی مشخص و کل آنها به دو گروه تقسیم می‌شوند: مفروض‌ها و توصیف‌ها. منظور از مفروض‌ها، عواملی است که

تحولات آتی آنها تا حد زیادی قطعی تخمین زده می‌شود. در ارتباط با تحقیق حاضر دو مفروض وجود دارد: مفروض اول این است که منابع انرژی در سال ۲۰۲۰ به حدی است که نیازهای اروپا را تأمین می‌کند و طبق مفروض دوم، اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۰ در بازار انرژی با تقاضاهای رقابتی روبرو خواهد بود.

توصیف‌ها برخلاف مفروض‌ها، عواملی هستند که تحولات آتی آنها قطعی نیست. در این تحقیق هیجده توصیف شناسایی شده‌اند. هرکدام از این توصیف‌ها شرح داده و تعریف شده‌اند، براساس احتمالات آتی‌شان تحلیل و با تصاویر مناسب نشان داده شده‌اند. بعد از نشان دادن تمام فاکتورهای تأثیرگذار در آینده، در مرحله چهارم هر تحول ممکن یک توصیف، در چهارچوب تحلیل تأثیر متقابل با کلیه تحولات ممکن دیگر مرتبط شده است. در این ارتباط یک ماتریس تأثیر متقاطع[1] تهیه شده که در آن هر تصویر یک توصیف براساس تأثیرش بر دیگر توصیف‌ها ارزیابی شده است.

از ارزیابی این ماتریس، ۴۲ شکل آیندهٔ متفاوت اما به نوبهٔ خود هماهنگ به‌دست می‌آید ـ که در اینجا طرح کلی سناریو نامیده می‌شوند ـ

1. Cross Impact Matrix

(در روش تأثیر متقاطع که یکی از روش‌های آینده‌پژوهی است، تأثیر متقابل رویدادها و روندها براساس یک ماتریس دوبعدی به نام ماتریس تأثیر متقاطع بررسی می‌شود. رویدادها و روندهای مورد مطالعه در ماتریس بر روی محورهای افقی و عمودی قرار گرفته و احتمال وقوع آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد). (مترجم)

که هربار مبتنی‌بر ترکیب معینی از یکایک تصاویر توصیفات هستند. سپس با استفاده از معیارهای محتوایی و روشمندانه از بین ۴۲ طرح کلی فوق سه طرح انتخاب شده‌اند. سناریوی اول از این جهت که در مقایسه با دیگر طرح‌های کلی سناریوی ممکن، بیشترین احتمال وقوع را داشته و گروه نیز بیشتر بر روی آن توافق داشته، انتخاب شده است. دو طرح کلی سناریوی بعدی به‌خاطر اینکه بیشترین عناصر مثبت (حقوقی شدن روابط انرژی، جهت‌گیری کشورهای تولیدکننده به‌سمت اتحادیه، همبستگی اتحادیه اروپا) یا منفی (جهت‌گیری تولیدکنندگان به‌سمت چین یا هند، ناآرامی‌های ژئوپلیتیک) را در خود داشته‌اند، انتخاب شده‌اند.

در مرحله پنجم از سه طرح کلی سناریوی مذکور، سناریوهای نهایی استخراج می‌شود. در مرحله ششم این سؤال که تحقق یک یا چند سناریو چه پیامدهایی را درپی خواهد داشت، بحث و بررسی می‌گردد. در پایان و در مرحله هفتم مسائل حل‌نشده معرفی و توصیه‌های سیاسی ارائه می‌شود.

در هریک از سه سناریویی که در ادامه می‌آید روایتی دیده می‌شود که برگرفته از تحولات سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ است.

سناریوی اول: امنیت فریبنده

ویژگی‌ها

- نیازهای انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰ با قیمتی متوسط در حدود ۷۰ تا ۹۰ دلار تأمین می‌شود.
- اروپا سیاست انرژی مشترک ندارد و واردات انرژی افزایش یافته است.

ـ حقوقی‌سازی روابط انرژی در سطح بین‌المللی یا همان تدوین منشور انرژی میسر نشده است.

ـ قدرت کشورهای تولیدکننده در بازار انرژی افزایش یافته است.

ـ ثبات نسبی در کشورهای تولیدکننده انرژی دیده شده و مناقشات نظامی به‌واسطه حضور نظامی آمریکا برطرف می‌شود.

ـ جهت‌گیری ژئوپلیتیک کشورهای تولیدکننده همچنان به‌سوی غرب است.

در سال ۲۰۲۰ کشورهای اروپایی ازنظر انرژی در وضعیت به‌ظاهر مناسبی به‌سر می‌برند. این کشورها تغییرات ساختاری عمیقی در سیاست‌های انرژی خود به‌وجود نیاورده‌اند. استفاده از آب برای تولید برق در وضعیت نسبتاً مناسبی قرار دارد. علی‌رغم افزایش نیاز به انرژی فسیلی، تولید و عرضه آن در وضعیت مطمئنی است.

با این وجود، وضعیت هرگز پایدار نیست. تقاضای فزاینده چین و هند تعادل بین کشورهای تولیدکننده و کشورهای مصرف‌کننده را به‌نفع تولیدکنندگان تغییر داده است. اینکه نیاز انرژی اروپا به شکل موقت تضمین شده، به‌خاطر شرایط مناسب است. در طول دوازده سال گذشته در هریک از کشورهای تولیدکننده مناقشاتی بروز کرده که به یک مناقشه گسترده منطقه‌ای نینجامیده و به همین خاطر صادرات انرژی روی‌هم‌رفته تحت تأثیر قرار نگرفته است. رژیم‌های طرفدار غرب به‌خاطر قیمت بالای نفت و گاز و درآمد زیاد از صادرات آنها همچنان بر مسند قدرت باقی مانده‌اند. آنها تحت حمایت آمریکا قرار دارند و حضور نظامی آمریکا در خاورمیانه و شمال آفریقا دسترسی کشورهای اروپایی به

نفت و گاز منطقه را میسر ساخته است؛ اما در اینکه چنین وضعیتی استمرار یابد باید شک کرد؛ چراکه خطرات و مسائل زیادی وجود دارند که وضعیت سیاسی در کشورهای نفت و گازخیز را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

اتحادیه اروپا در فاصله بین ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ موفق نشده که به یک سیاست انرژی مشترک و آینده‌نگر دست یابد. اعضای آن ـ که از سال ۲۰۱۹ ترکیه نیز به آنها پیوسته است ـ همانند سال‌های آغازین قرن جدید در شرایطی نیستند که بتوانند بر روی یک سیاست مشترک به توافق برسند. اکثر اعضای اتحادیه علی‌رغم تهدید ناشی از تغییر آب و هوا هیچ اقدام مؤثری درزمینهٔ صرفه‌جویی در مصرف انرژی فسیلی انجام نداده‌اند. فرانسه به‌خاطر سیاست هسته‌ای خود و کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در سایه سیاست آمریکا ـ که آنهم تحت تأثیر هند و چین قرار دارد ـ از تدوین یک سیاست جهانی درزمینهٔ حفاظت از آب و هوا خودداری کرده‌اند و اقدامات مثبت آلمان، سوئد، فنلاند و دانمارک در این زمینه تأثیر چندانی نداشته است. درنتیجه، تقاضا برای واردات انرژی فسیلی آرام‌آرام افزایش یافته و وابستگی به نفت و گاز بیشتر شده است. چنین تحولی با پیش‌بینی‌های سال ۲۰۰۷ مبنی‌بر اینکه تا سال ۲۰۲۰ تقاضای نفت و گاز در سراسر جهان رشد سالانه ۲/۲ درصد خواهد داشت، مطابقت دارد. لذا کشورهای تولیدکننده نفت و گاز نظیر روسیه، عربستان، ایران، ترکمنستان یا الجزایر روزبه‌روز بر اهمیتشان افزوده می‌شود.

کشورهای اروپایی در سال ۲۰۰۹ بر سر یک معاهده اروپایی جدید به

توافق رسیده‌اند؛ اما این معاهده جز تفاهمی رسمی چیز دیگری نیست. از آنجا که اعضای اتحادیه منابع انرژی خاص خود را دارند، نتوانسته‌اند سیاست انرژی مشترکی را اتخاذ کنند. در حالی که آلمان به روابط خاص خود با روسیه ادامه داده، فرانسه و اسپانیا بر روی واردات گاز از شمال آفریقا حساب ویژه‌ای باز کرده‌اند. همانند گذشته کشورها به‌تنهایی در بازار نفت و گاز به ایفای نقش می‌پردازند.

ازنظر اقتصادی اتحادیه اروپا به‌عنوان یک کلیت تقریباً جایگاه سابق خود را از دست داده است. چین و هند نیز اگرچه رشد اقتصادی سریع گذشته را ندارند؛ ولی در اقتصاد جهانی به جایگاه مهمی دست یافته‌اند و در بازار انرژی بازیگران قدرتمندی به‌حساب می‌آیند. از این‌رو، اروپا جذابیت خود را به‌عنوان شریک اقتصادی برای کشورهای آسیایی تا حدودی از دست داده است.

برخلاف نگرانی‌های رایج در سال ۲۰۰۸ و سال ۲۰۰۹ از اینکه پاکستان، ایران و عراق منطقه خاورمیانه را به بی‌ثباتی بکشانند و این بی‌ثباتی به منطقه مغرب، قفقاز و آسیای مرکزی کشیده شود، ساختارهای حکومتی در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز ثابت باقی مانده است. منطقه مغرب تحت فشار سیاسی و اجتماعی است. قیمت بالای نفت در درازمدت بحران‌های اجتماعی و اقتصادی عمیقی در کشورهای فقیر منطقه به‌وجود آورده و موج‌های متعدد مهاجرت به‌سوی کشورهای نفت‌خیز به‌راه انداخته است؛ لذا در کشورهای مذکور (لیبی، الجزایر و مراکش) هرلحظه امکان انفجار اجتماعی می‌رود.

رژیم‌های حاکم در منطقه با تقسیم بخشی از درآمدهای کلان نفتی بین مردم از شدت مناقشات اجتماعی کاسته و خود را در قدرت نگه داشته‌اند. در روسیه از سال ۲۰۰۱ طبقه حاکمی شکل گرفته که با رهبران شرکت‌های انرژی درهم تنیده‌اند. درآمدهای بالای نفتی استاندارد زندگی مردم روسیه را افزایش داده و مانع از به چالش کشیده شدن مشروعیت حاکمیت ازسوی آنها شده است.

در ایران به‌دنبال ناکامی دولت آقای احمدی‌نژاد در حل معضلات اقتصادی و اجتماعی، گروهی به قدرت رسیده‌اند که بسیار بر روی صادرات نفت و گاز و همکاری محتاطانه با جامعه بین‌المللی حساب کرده‌اند. درآمدهای نفتی نیز تا حدودی دربین مردم توزیع می‌شود.

بعد از خروج آمریکا از عراق در سال ۲۰۰۹، این کشور به مناطق نیمه خودمختار تقسیم شده و شش سال جنگ داخلی ـ با حمایت سوریه، ترکیه، عربستان و ایران ـ را تجربه کرده است. حتی با وجود فروکش کردن جنگ، مناقشه در این کشور همچنان ادامه دارد. در عربستان، رژیم سعودی همچنان بر سر قدرت مانده و مخالفان خود را به‌شدت سرکوب می‌کند. در الجزایر و لیبی نیز رژیم‌های خودکامه سر کارند، هرچند به‌شکل مستمر ازسوی گروه‌های تروریستی به چالش کشیده می‌شوند.

در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت و گاز، استخراج و فروش همچنان در دست شرکت‌های دولتی است؛ اما این شرکت‌ها به‌دلیل وابستگی زیاد به منافع نفتی و گازی، بسیار شکننده‌اند. درآمدهای بالای نفتی به

رژیم‌های حاکم بر کشورهای تولیدکننده اجازه داده تا مخالفان خود را اغنا سازند و وفاداری دستگاه‌های امنیتی به خود را تضمین کنند.

آمریکایی‌ها اگرچه نیروهای خود را از عراق خارج کرده‌اند؛ اما همچنان در برخی از کشورهای منطقه (نظیر عربستان، کشورهای عرب خلیج‌فارس، ترکمنستان و گرجستان) پایگاه‌های نظامی خود را حفظ نموده و با استقرار ناوگان دریایی خود در اقیانوس هند و دریای مدیترانه، امکان مداخله سریع در منطقه را برای خود به‌وجود آورده‌اند. استفاده از این نیروها مانع پیروزی کودتایی در قطر شده است. در لیبی، گرجستان و جمهوری عراق سنی، نیروهای آمریکایی بدنه اصلی نیروهای امنیتی را تشکیل داده‌اند. اروپا نیز از این سیاست آمریکا درزمینهٔ انرژی سود می‌برد.

به‌خاطر روند فزاینده تقاضا برای انرژی ـ رشد نیاز چین و هند به انرژی وارداتی سریع‌تر از اتحادیه اروپاست ـ نخبگان اقتصادی و سیاسی کشورهای تولیدکننده نفت و گاز طرفدار گسترش تحت کنترل منابع خود هستند. شمار بیشتری از شرکت‌های ملی در توسعه میادین نفتی و زیرساخت‌های آن سرمایه‌گذاری کرده‌اند. روسیه و دیگر تولیدکنندگان گاز با ساخت خطوط لوله و زیرساخت‌های جدید برای تولید گاز مایع، امکانات فروش خود را متنوع ساخته‌اند. در سال ۲۰۱۷ بعد از مدت‌ها تأخیر، ساخت خط لوله گاز روسیه به چین به پایان رسیده است. نخستین کشتی‌های گاز مایع روسیه در سال ۲۰۱۹ از بندر نووروس‌سیسک[1] به

1. Novorossijsk

آمریکا اعزام شده‌اند. به‌خاطر شرایط فروش بهتر برای گاز، گزپروم[1] سرانجام در سال ۲۰۱۵ قبول می‌کند تا با مشارکت شرکای خارجی میادین جدید گازی در شمال روسیه را کشف و مورد بهره‌برداری قرار دهد. بدین شکل به‌نظر می‌رسد که روسیه ـ هرچند در میان‌مدت ـ تعهدات خود درزمینهٔ تأمین گاز مورد نیاز اروپا را انجام داده باشد.

کشورهای تولیدکننده نفت و گاز همچنان وابسته به صادرات منابع مذکور هستند و تا ۲۰۲۰ نتوانسته‌اند صنایع نوپایی را برای خود مهیا سازند. موفق‌ترین کشور در این زمینه، روسیه است که توانسته صنایع هسته‌ای و تسلیحاتی کارآمدی ایجاد کند؛ اما اکثر نخبگان کشورهای تولیدکننده نفت و گاز در بازارهای جهانی سرمایه به سرمایه‌گذاری پرداخته‌اند ـ نه‌فقط به‌خاطر سود بیشتر بلکه به‌عنوان تضمین مالی برای خود درصورت سقوط رژیم یا بروز انقلاب‌های اجتماعی در کشورشان ـ و دیگر سرمایه‌ای برای آنها برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های صنعتی‌شان باقی نمانده است.

قیمت نفت و گاز به‌خاطر وجود تقاضای فزاینده از پانزده سال پیش تاکنون همچنان بالاست. از آنجا که اتحادیه اروپا نتوانسته به سیاست انرژی مؤثر مشترکی دست یابد و چین و هند به‌عنوان بازیگران جدید به بازار انرژی فسیلی پیوسته‌اند، قیمت‌ها کاهش چشمگیری را تجربه نکرده‌اند. از سوی دیگر با وجود جنگ در عراق و مناقشات منفرد در

---

1. Gazprom

شمال آفریقا و آسیای مرکزی، تولید نفت و گاز با محدودیتی روبرو نشده، استخراج و ارسال آنها تقریباً به شکل مستمر تداوم یافته و قیمت‌ها رشد انفجاری نداشته است. کشورهای اتحادیه اروپا به سطح قیمت هفتاد تا نود دلار عادت کرده‌اند.

حفظ ثبات قیمت‌ها تا حدودی به‌خاطر عدم تغییر ماهوی روابط بازیگران بازار انرژی و ترکیب آنهاست. شرکت‌های نفت و گاز بزرگ و فراملی نظیر شل،[1] اکسون[2] و بی‌پی[3] همچنان نقش مهمی را در بازار انرژی ایفا می‌کنند. آنها علاوه‌بر تانکرهای بزرگ، شبکه گسترده‌ای از پالایشگاه‌ها و ایستگاه‌های بارگیری و تخلیه را دراختیار دارند و در بسیاری از مناطق، اکتشاف و استخراج انرژی‌های فسیلی را رهبری می‌کنند. همچنین شرکت‌های ملی نظیر آرامکو[4] و گزپروم شریک آنها به‌حساب می‌آیند و همه از ترتیبات قانونی یکسانی پیروی می‌کنند. شرکت‌های ملی در طول بیست سال گذشته جایگاه خود را در بازار انرژی جهانی تثبیت کرده‌اند. گزپروم در سال ۲۰۱۲ شبکه‌های توزیع خود را در آلمان و اتریش ایجاد کرده و محصولاتش را به شکل مستقیم در وین و برلین عرضه می‌کند. آرامکو که جایگاه خود را در صنایع پتروشیمی آمریکا و اروپا تثبیت کرده، دومین ناوگان حمل و نقل نفت و گاز دنیا را دراختیار دارد.

شرکت‌های ملی در کشورهای تولیدکننده همانند گذشته دراختیار نخبگان حاکم قرار دارند که اگرچه تنها به‌دنبال افزایش درآمدهای خود

---

1. Shell
2. Exxon
3. BP
4. Aramco

هستند؛ اما به استفاده از نفت و گاز به‌عنوان ابزار تحقق اهداف سیاست خارجی نیز علاقه‌مند می‌باشند. این استفاده از ابزار انرژی به‌خصوص درقبال کشورهای منطقه، بیشترین کاربرد را داشته است. در سال ۲۰۱۳، یعنی در آغاز دور دوم ریاست‌جمهوری مدودف، گزپروم موفق به خرید رهبران نظامی بلاروس شده و آنها با حذف حاکمیت، الحاق بلاروس به روسیه را عملی ساخته‌اند. آرامکو سال‌ها جنگ جمهوری عراق سنی با منطقه کردنشین در شمال و منطقه شیعه‌نشین در جنوب را تأمین مالی کرده است.

کشورهای تولیدکننده نفت و گاز با آگاهی از قدرت خود در بازار انرژی تلاش می‌کنند تا با استفاده از کارتل‌های خود بر روی شرکت‌های فراملی و کشورهای مصرف‌کننده به اعمال فشار بپردازند. اُپک در این وضعیت، ایفای نقش بزرگ‌تری را برعهده گرفته و مانند گذشته تنظیم بازار نفت را در دست دارد. روسیه، قطر و الجزایر به‌واسطه زیرساخت‌های موجود و قراردادهای طولانی‌مدت با طرف‌های سوم نتوانسته‌اند کارتل گازی ایجاد کنند. در سال ۲۰۱۷ به‌خاطر رونق یافتن هرچه بیشتر گاز مایع، احتمال تشکیل یک کارتل گازی به‌وجود آمد و در این سال اولین دور مذاکرات بین تولیدکنندگان بزرگ گاز بر سر تخصیص سهمیه تولید و قیمت آن برگزار شد. عدم انسجام اروپا به این اتحادیه اجازه نداد تا بتواند بر روی روند مذکور تأثیر گذارد. در سال ۲۰۲۰ مذاکرات بر سر تأسیس اُپک گازی هنوز به سرانجام نرسیده است.

عدم اتحاد اروپا و قدرت فزاینده کشورهای تولیدکننده نفت و گاز در

بازار انرژی باعث شده تا تمام تلاش‌ها برای حقوقی‌سازی بازار مذکور ازطریق یک منشور انرژی به شکست انجامد. از آنجا که قیمت‌ها برای مدت کوتاهی به بیش از نود دلار افزایش یافتند و کشورهای اروپایی خود را برای چنین قیمتی آماده ساخته بودند، فشار برای حقوقی‌سازی چندان زیاد نبوده است.

تأمین نسبی و مطمئن نیازهای انرژی اروپا در فاصله زمانی ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ مدیون دو عامل است: جهت‌گیری سنتی گروه‌بندی‌های حاکم در کشورهای تولیدکننده به‌سوی غرب و آمادگی آمریکا برای حفظ ثبات رژیم‌های حاکم در خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای مرکزی و ممانعت جدی از تغییر آنها. نخبگان حاکم که مانند گذشته فرزندان خود را به غرب می‌فرستند و خریدهای خود را از غرب می‌کنند، همچنان با آمریکا و کشورهای اروپایی همکاری دارند. با این وجود، آنها برای متنوع ساختن قدرت فروش خود و بالا نگه‌داشتن قیمت و نه بریدن از غرب، انرژی مورد نیاز آسیا را نیز تأمین می‌کنند. با وجود پویا بودن جریان‌های اوراسیایی و ضدغربی در روسیه و جریان‌های اسلامی، ضد غربی و ضد استعماری در کشورهای خاورمیانه، آنها هنوز نتوانسته‌اند بر روی تأمین نیازهای انرژی غرب از مناطق مذکور تأثیر چشمگیری داشته باشد.

جدول ۱. نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و خطرات سناریوی اول

نقاط قوت	نقاط ضعف
ـ تأمین مطمئن انرژی، سرمایه‌گذاری و راه‌های انتقال ـ حضور آمریکا در منطقه ـ نخبگان طرفدار غرب ـ بازار کارآمد انرژی	ـ نبود یک سیاست منسجم اروپایی درزمینهٔ انرژی ـ نبود بنیان‌های حقوقی و چندجانبهٔ انرژی ـ وابستگی به روسیه، خاورمیانه و آمریکا درزمینهٔ تأمین نفت و گاز
فرصت‌ها	**خطرات**
ـ استمرار اقتصادی و سیاسی ـ فشار تطبیق و سازگاری کمتر ـ هزینه‌های تطبیق و سازگاری کمتر ـ گسترش شبکه‌ها	ـ تحت تأثیر و فشار بودن اتحادیه اروپا به‌خاطر وابستگی یک‌جانبه به نفت و گاز ـ جهت‌گیری جدید ژئوپلیتیک کشورهای تولیدکننده: چرخش از اتحادیه اروپا به‌سمت آسیا ـ بحران‌های سیاسی و تغییر رژیم در کشورهای تولیدکننده

خطرات

اعضای اتحادیه اروپا در طول ده سال گذشته احساس امنیت کرده و از خطرات فزاینده فراروی تأمین انرژی غافل مانده‌اند. در طول سال‌های بین ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰، کشورهای اروپایی تنها در نقش مصرف‌کننده در بازار روز به روز دشوارتر شونده انرژی ظاهر شده‌اند و کاری برای بهبود جایگاه خود چه ازطریق کاهش مصرف و چه ازطریق حضور یکپارچه در

بازار انجام نداده‌اند. استمرار وضعیت سیاسی حاکم بر کشورهای تولیدکننده از یک‌سو و تداوم جهت‌گیری غرب‌گرایانه آنها از سوی دیگر، عامل اصلی امنیت انرژی غرب بوده است.

صحبت از ناکامی کامل سیاست انرژی اروپا برای این آشکارا به‌میان نیامده که بحث تأمین نیازها به‌خاطر شرایط مناسب با خطر جدی مواجه نشده است؛ اما از مدت‌ها پیش تغییرات در بازار انرژی و در ثبات شکننده بسیاری از کشورهای تولیدکننده به‌وضوح دیده می‌شود. امنیت انرژی اروپا تحت تأثیر عواملی است که اتحادیه از سال ۲۰۰۷ به بعد به‌سختی توانسته بر روی آنها تأثیر گذارد یا در پیدایش آنها نقشی داشته باشد. از آنجا که اروپا نتوانسته تغییری در سیاست انرژی و سیاست زیست‌محیطی خود ایجاد کند، وابستگی آن به کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و کشورهای منطقه خاورمیانه درزمینهٔ تأمین نیازهای انرژی فسیلی به شکل اجتناب‌ناپذیری بسیار زیاد است.

وابستگی مذکور دو خطر را به‌همراه دارد: از یک‌سو ثبات سیاسی داخلی مناطق تولیدکننده نفت و گاز مطرح است که تا حد زیادی به تداوم حیات سیاسی رژیم‌های استبدادی وابسته است؛ سقوط چنین رژیم‌هایی می‌تواند گروه‌هایی را به قدرت رساند که بیشتر خواستار مشارکت با آسیا یا آمریکا باشند و در این بین فشار بر اروپا افزایش یابد. این خطر به‌خصوص زمانی چشمگیرتر می‌شود که افزایش مستمر تقاضا، بازار انرژی را به یک بازار تقاضا تبدیل کند. از سوی دیگر اروپا در فاصله ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ تا حد زیادی از آمادگی آمریکا برای حضور امنیتی در

کشورهای تولیدکننده انرژی بهره برده است. آمریکا در آسیای مرکزی، خاورمیانه و شمال آفریقا منافع و نظام‌های منطقه‌ای خاص خود را به‌وجود آورده و برای محافظت از آنها حاضر به استفاده از ابزار نظامی است. اتحادیه اروپا در سایه چتر امنیتی آمریکا احساس آرامش داشته و هیچ فشاری احساس نکرده که به سهم خود به ثبات کشورهای نفت‌خیز کمک کند و روابط خود با آنها را بهبود بخشد. تغییر روند فکری در آمریکا که به انزواگرایی آن یا عدم همراهی با اروپا بینجامد، اروپا را در وضعیت بغرنج و غیرمنتظره‌ای قرار می‌دهد که در کوتاه و میان‌مدت راه گریزی از آن ندارد.

گزینه‌های پیش‌رو

برای به حداقل رساندن خطرات مرتبط با سناریوی اول، گزینه‌های متعددی فراروی اتحادیه اروپاست؛ نخست اینکه اتحادیه اروپا باید تغییری اساسی در سیاست انرژی خود به‌وجود آورد؛ تغییری که جوهرهٔ اصلی آن بهینه‌سازی چشمگیر مصرف انرژی از یک‌سو و گسترش انرژی‌های جایگزین ازسوی‌دیگر است و باعث کاهش وابستگی به واردات سوخت‌های فسیلی می‌شود.

گزینه دوم به حداکثررسانی منابع تأمین انرژی فسیلی است تا از این راه هزینه‌های مالی و سیاسی بحران‌های احتمالی در تک‌تک کشورها و مناطق تولیدکنندهٔ نفت و گاز کاهش یابد و به حداقل برسد. گام سوم دستیابی هرچه سریع‌تر به یک سیاست انرژی مشترک اروپایی است.

حضور یکپارچه، پیش‌شرط لازم برای حفظ قدرت بازار و قدرت مذاکره اروپا حداقل در سطح کنونی به‌خصوص دربرابر کشورهای رقیب از یک‌سو و کشورهای تولیدکننده از سوی دیگر است. اروپا تنها زمانی می‌تواند یک سیاست انرژی موفق داشته باشد که چنین سیاستی بخشی از سیاست خارجی مشترک اروپایی باشد. مفهوم این سخن این است که اروپا باید تلاش‌های بیشتری به‌عمل آورد تا کشورهای تولیدکننده را ازنظر سیاسی بیشتر به‌خود متعهد سازد. از این راه بار دیگر نوعی وابستگی متقابل با مناطق همسایه ایجاد می‌شود که هزینهٔ بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی را نیز برای کشورهای تولیدکننده به شکل چشمگیری افزایش می‌دهد. چراکه الزام و ارتباط مبتنی‌بر انگیزه‌های سیاسی صرف کشورهای تولیدکننده نفت و گاز و کشورهای انتقال‌دهندهٔ آنها، نمی‌تواند با موفقیت همراه باشد.

سناریوی دوم: نفت گران برای اروپای متحد

ویژگی‌ها

- قیمت نفت به شکل مستمر بالای ۱۵۰ دلار است.
- اروپا به سیاست انرژی مشترک دست‌یافته و تضمین منابع مورد نیاز آن، ناشی از افزایش کارایی است.
- کشورهای تولیدکننده نفت و گاز همچنان به اتحادیه اروپا گرایش دارند.
- روابط انرژی بین اتحادیه اروپا و کشورهای تولیدکننده/ انتقال‌دهنده

حقوقی شده است.

ـ سیاست آمریکا تغییر کرده و سیاست اتحاد جای مداخله‌گرایی را گرفته است.

ـ مناقشه شمال جنوب افزایش یافته و فشار مهاجرت بر اتحادیه اروپا بیشتر شده است.

قیمت مستمر بالای نفت (۱۵۰ دلار) از پنج سال پیش تا به امروز کشورهای صنعتی از چین گرفته تا آمریکا را تحت فشار قرار داده است. اتحادیه اروپا که شمار اعضای آن به ۳۳ کشور رسیده، مجبور شده است تا سیاست انرژی مشترکی اتخاذ کند. کشورهای خاورمیانه، روسیه، آذربایجان و آسیای مرکزی علی‌رغم آشفتگی‌های سیاسی تا حد زیادی درزمینهٔ تأمین سوخت‌های فسیلی قابل اعتماد هستند و امضای منشور انرژی با روسیه و کشورهای ترانزیت انرژی به ایجاد ثبات در روابط انرژی کمک کرده است. به‌جای آن، فشار مهاجرت بر اروپا افزایش یافته و اروپا مشکلات جدی درراستای حفظ جذابیت خود به‌عنوان قدرت تجاری دارد.

اتحادیه انرژی اروپا در سال ۲۰۱۸ و با حضور کلیه اعضای اتحادیه، روسیه، الجزایر، قزاقستان و دیگر کشورهای آسیای مرکزی تأسیس شده است. مذاکرات درباره منشور انرژی روابط روسیه ـ اروپا را در اوایل دهه ۲۰۱۰ تا آستانهٔ قطع روابط پیش برده است. اتحادیه اروپا که بعد از آخرین دور گسترش خود (۲۰۱۵ با دربرگرفتن ترکیه و اوکراین و ۲۰۲۰ با دربرگرفتن آذربایجان، ارمنستان و گرجستان و بلاروس) چندین کشور

ترانزیت انرژی و یک کشور تولیدکننده را در جمع اعضای خود دارد، با سیاست انرژی مشترک به‌دنبال تأثیرگذاری بر قیمت بالای نفت و گاز است که تقریباً از پنج سال پیش کشورهای بزرگ مصرف‌کننده را تحت فشار قرار داده است.

اما قیمت نفت چگونه به ۱۵۰ دلار رسیده است؟ بحران‌های خاورمیانه، جنگ فزاینده داخلی در عراق و تردید در اعتبار آمریکا، قیمت نفت را در سال ۲۰۰۸ برای اولین بار به بیش از صد دلار برای هر بشکه رساندند. بمباران ایران توسط آمریکا و نیروهای متحد آن و تحریم شدید این کشور باعث شد تا ایران از سال ۲۰۱۰ تا حد زیادی از بازار انرژی خارج شود، تولید نفت و گاز خاورمیانه به شکل زیادی کاهش و درمقابل قیمت‌ها افزایش یابد. با انتخاب رئیس‌جمهور جدید آمریکا در سال ۲۰۰۸ مقدمات خروج نظامی آمریکا از منطقه فراهم شد و تغییر سیاسی در این کشور ـ دوری از سیاست مداخله و حرکت به‌سوی سیاست اتحاد استراتژیک ـ نه‌تنها به ثبات بیشتر در کشورهای منطقه نینجامیده بلکه به تهاجم جدید ازسوی آنها و کاهش تولید منجر شد.

با از بین رفتن قدرت تولید و استخراج نفت در عربستان در سال ۲۰۱۱ به‌دنبال نفوذ آب به حوزه‌های بزرگ نفتی آن و سقوط حاکمیت ریاض توسط اسلام‌گرایان در سال ۲۰۱۱، قیمت نفت به ۱۵۰ دلار برای هر بشکه افزایش یافته است. با گسترش خبر قله نفتی موقت و افزایش همزمان میزان تقاضای چین و هند، قیمت نفت در سال ۲۰۱۳ به ۱۸۰ دلار رسید و بعد از مدت‌ها به ۱۵۰ دلار کاهش یافت. افزایش میزان تقاضای

نفت و گاز آمریکا و اروپا باعث افزایش فشار بر اتحادیه اروپا شده و درنهایت به‌تصویب سیاست انرژی مشترک انجامیده است.

اتحادیه اروپا تنها توانسته با بهره‌گیری از سیاست انرژی مشترک به رقابت با آمریکا، ژاپن و کشورهای صنعتی برتر یعنی چین و هند برخیزد. اروپا با هماهنگی بر سر قیمت واردات نفت و گاز و تعیین کشورهای فروشنده آنها در بعضی مواقع توانسته تا فشار قیمت‌های بالاّ را تعدیل کند. از خوش‌اقبالی‌های دیگر اروپا این بوده که هنوز مناطق قدیمی (خاورمیانه و روسیه) و مناطق جدید (حوزه دریای خزر و آسیای مرکزی) تولیدکننده سوخت‌های فسیلی ازنظر سیاست انرژی به اروپا گرایش دارند به‌طوری که روابط بین اتحادیه اروپا با کشورهای مناطق مذکور تقویت شده است.

تأسیس اتحادیه انرژی اروپا که در سال ۲۰۱۸ در چهارچوب شورای اروپا ـ روسیه و به وساطت گسترده آلمان صورت گرفت ـ و الجزایر و کشورهای آسیای مرکزی بعداً به آن ملحق شدند ـ کمک کرده که از بحران‌های انرژی اروپا کاسته شود.

از دید اروپا، همگرایی در چهارچوب اتحادیه انرژی اروپا از آن جهت ضروری شد که جذابیت اروپا به‌عنوان شریک تجاری تا حد قابل توجهی کاهش یافته بود. با افزایش فزاینده قیمت تولید محصولات به‌خاطر قیمت بالای نفت و دستمزد بالای کارگران، صادرات آلمان با مشکلات گسترده‌ای روبرو شده است. در حالی که بسیاری از شرکت‌های آلمانی به خارج از این کشور منتقل شده‌اند، موج مهاجرت کارگران از دیگر نقاط

اروپا ـ به‌واسطه گسترش مرزهای شنگن در سال ۲۰۱۰ و قوانین جدید آزادی کار در هر کشور ـ به‌سوی آلمان تقویت شده است. قیمت بالای نفت اگرچه به تدوین و تقویت سیاست انرژی مشترک اروپایی کمک کرده؛ اما از جاذبه اروپا به‌عنوان قطب صنعتی و فنی کاسته است.

علاوه‌بر شرکت‌های صنعتی بزرگ، اُپک نیز به‌خاطر قیمت‌های بالای نفت روز به روز درحال از دست دادن اهمیت خود است. اُپک که در اول هزاره جدید نقشی جدی در تعیین قیمت نفت داشت، به‌خاطر تداوم قیمت‌های بالا، فلسفهٔ وجودی خود را از دست داد و درنهایت در سال ۲۰۱۶ منحل گردید. در عین حال برخی از کشورهای خاورمیانه بر حقوقی شدن روابط انرژی خود اصرار دارند. کشورهای بزرگ تولیدکننده نفت و گاز مانند الجزایر که سرمایه‌گذاری گسترده‌ای در بخش گاز خود به‌عمل آورده‌اند، خواهان مطمئن شدن از فروش گاز خود در درازمدت ازطریق عقد قرارداد هستند. از این تحولات، اروپا نتیجه گرفته که روابط انرژی‌اش با مناطق نفت و گازخیز همسایه به‌خصوص تحت تأثیر منافع اقتصادی و استراتژیک است. از این‌رو اتحادیه اروپا از سیاست مبتنی‌بر دموکراسی و حقوق بشر درقبال روسیه و نیز از استراتژی‌های حمایت از تغییر رژیم در کشورهای همسایه نفت و گازخیز فاصله گرفته و در عمل اهداف سیاست همسایگی و مدیترانه‌ای مصوب خود در سال ۲۰۰۴ را به فراموشی سپرده است.

در ده سال گذشته هند و به‌ویژه چین به رقبای بزرگ آمریکا و اروپا در بازار انرژی تبدیل شده‌اند و روز به روز بر سهم خود از این بازار

افزوده‌اند. اگر در سال ۲۰۰۶ چین عنصر مزاحم در بازار بین‌المللی انرژی به‌حساب می‌آمد در چند سال بعد به‌عنوان شریک در این بازار پذیرفته شد. نخبگان جدید سیاسی چین که بیشتر از گذشته به سبک زندگی غربی نزدیک شده‌اند، استانداردهای زندگی بالاتری را طلب کرده‌اند. منابع انرژی فسیلی و توانایی استخراج محدود سبب شده‌اند تا چین با اتخاذ یک سیاست خارجی تهاجمی بازارهای انرژی جدیدی برای خود بیابد. حضور درازمدت چین در آفریقا و تضمین روابط فیمابین را می‌توان از مهم‌ترین نتایج سیاست جدید چین درزمینهٔ نوسازی دانست که دولت پکن در سال ۲۰۰۶ آن را از تصویب گذراند. شمار کارکنان چینی در آفریقا در سال ۲۰۱۵ از مرز یک میلیون نفر گذشته و حضور آنها در نیجریه چشمگیر است. بانک اگزیم[1] چین به بزرگ‌ترین بانک خارجی در تمام آفریقا تبدیل شده و چین بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار در آفریقا لقب یافته است. سرمایه‌گذاری مستقیم چین و اعطای اعتبارات مالی ازسوی این کشور از شش میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷ به پنجاه میلیارد دلار در سال ۲۰۲۰ رسیده است. چین بعد از ناکامی اروپا در حل مناقشه دارفور و صرف‌نظر کردن اتحادیه از مداخله مستقیم در آفریقا، با سرمایه‌گذاری‌هایش جایگاه اقتصادی و سیاسی خود را در این قاره و به‌خصوص در سودان و سواحل نفت‌خیز گینه در امتداد ساحل شرقی تثبیت کرده است.

1. Exim Bank

ظهور چین و هند به‌عنوان ابرقدرت، بعد از سال ۲۰۱۰ که با ریاست هند بر شورای امنیت در سال ۲۰۱۳ و پذیرش چین در گروه هشت که دیگر گروه نُه نامیده می‌شود در سال ۲۰۱۵ تجلی یافته، بازار انرژی را به حرکت واداشته است. رقابت بین خاورمیانه و روسیه برای تأمین نفت و گاز مورد نیاز جهان تشدید شده و روسیه را به سرمایه‌گذاری‌های بیشتر واداشته است. ۶۲ درصد ذخایر شناخته‌شده جهان در ۲۰۱۰ در خاورمیانه قرار دارد؛ عربستان و ایران یک‌سوم ذخایر نفت جهان را در دست دارند. به‌خاطر افزایش تقاضا برای انرژی و به‌خصوص نفت، خاورمیانه تولید خود را تا سال ۲۰۱۵ سه برابر کرده تا بتواند به تقاضاها پاسخ دهد.

در روسیه رئیس‌جمهور مدودف و جانشین آن آلکسی کودرین،[1] وزیر اقتصاد تحت حمایت رهبر ملی ولادیمیر پوتین، فعالانه به‌دنبال اکتشاف منابع نفتی جدید هستند. کودرین که عضویت روسیه در سازمان تجارت جهانی را میسر ساخته، توجه خود را به مناطق نفت‌خیز وانکور[2] و ورچنچونسک[3] در شرق سیبری معطوف کرده و استخراج از این مناطق را با صرف هزینه‌های بالا، بین ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ میسر ساخته است. روسیه سرمایه‌گذاری ۲۵ میلیارد دلاری خود تا سال ۲۰۱۰ را به ۱۰۰ میلیارد دلار تا سال ۲۰۲۰ افزایش داده، با کشف ذخایر جدید حجم ذخایر خود را به ۱۳۰ میلیارد بشکه رسانده و در سال ۲۰۱۹ از رتبه هفتم به رتبه سوم در این زمینه دست یافته است. درنتیجهٔ این تحولات وابستگی اتحادیه

1. Alexei Kudrin
2. Wankor
3. Werchnechosk

اروپا به واردات نفت از روسیه بیشتر شده است.

سیاست زیست‌محیطی دموکرات‌ها در آمریکا بعد از ۲۰۱۰ آگاهی جدیدی از پایان‌پذیر بودن منابع به‌وجود آورده و باعث بازاندیشی سیاست انرژی در کشورهای تولید و مصرف‌کننده شده است. این چرخش زیست‌محیطی ـ به‌خصوص بعد از اجلاس سران معروف به کیوتو ۲ در سال ۲۰۱۴ در ارتباط با محیط زیست ـ باعث اتخاذ سیاست تنوع‌بخشی به منابع و سیاست تطابق ساختارها شده است. با این وجود، کشورهای مصرف‌کننده همچنین درزمینهٔ استفاده بهینه از انرژی و صرفه‌جویی در مصرف آن ناموفق هستند. تغییر آب و هوا باعث تصویب یک پروتکل کیوتوی جدید و بهتر شدن فناوری‌های استخراج و ترانزیت انرژی شده است. آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها به‌خاطر کاهش قدرت رقابت صنایع خود حاضر نشده‌اند تا اقدامات مؤثر و البته هزینه‌بری را برای صرفه‌جویی و بهینه‌سازی مصرف انرژی انجام دهند. آنها در این زمینه به خواسته‌های لابی صنایع تن داده‌اند. در داخل اتحادیه اروپا اگرچه اقداماتی درراستای بهبود آب و هوا صورت گرفته؛ اما اولویت سیاست انرژی مشترک اروپا محیط زیست نبوده بلکه تأمین امنیت انرژی در بازار پررقابت جهانی بوده است.

قیمت بالای نفت از سال ۲۰۱۵ به بعد، موج گسترده مهاجرت به‌راه انداخته و به هرچه بیشتر شدن اختلافات شمال و جنوب دامن زده است. موج مهاجرت از آفریقا به اروپا به چالش اصلی اتحادیه اروپا تبدیل شده و تلاش‌ها برای ایجاد منطقه آزاد تجاری اروپا ـ مدیترانه ـ که در سال

۲۰۱۰ به‌عنوان بخشی از سیاست همسایگی اروپا و روند بارسلون با زحمت فراوان و به شکلی محدود تأسیس شد ـ به افزایش رفاه آفریقا کمکی نکرده است. اتحادیه مدیترانهٔ مورد نظر سارکوزی به‌جز همکاری منفعت‌محور برخی از کشورهای منطقه، دستاوردی درپی نداشته و به توسعه پایدار منطقه کمکی نکرده است. همچنین سیاست اتحادیه اروپا درقبال آفریقا پیشرفتی نداشته و تنها در چهارچوب همکاری‌های توسعه سنتی عمل کرده است.

در کنفرانس سران سازمان ملل درزمینهٔ انرژی که در پائیز ۲۰۲۰ در مقر جدید سازمان ملل در دهلی‌نو برگزار خواهد شد، باید برنامه‌ای برای افزایش استفاده صنعتی از انرژی‌های تجدیدشونده و افزایش سهم آن در تولید انرژی تا شصت درصد به‌تصویب رسد. همانند گذشته این سؤال مطرح می‌شود که آیا چنین برنامه‌ای تحقق یافتنی است؛ چراکه گرم شدن زمین علی‌رغم هشدار دادن به کشورها باعث نشده تا تغییری در سیاست انرژی آنها ایجاد شود.

خطرات

در سناریوی «نفت گران برای اروپای متحد» اگرچه امنیت انرژی اروپا تضمین شده؛ اما با تأثیرات جانبی منفی همراه است. وابستگی روبه رشد اتحادیه اروپا به واردات انرژی و قیمت بالای نفت که رشد اقتصادی در اروپا را کُند خواهد کرد، از معضلات اصلی چنین سناریویی است. از آنجا که بخش عمده‌ای از افزایش قیمت ناشی از بروز بی‌ثباتی در

مناطق تولیدکننده نفت و گاز است، باید اقدامات خاصی برای ایجاد ثبات سیاسی در مناطق مذکور و حفظ آن صورت گیرد. ازجمله این اقدامات، پرهیز از درگیری نظامی با ایران، تلاش مستمر برای ایجاد ثبات در عراق و نوعی همکاری با عربستان است که مبتنی‌بر سیاستی فراگیر باشد و از سرکوب‌ها در این کشور جلوگیری کند.

جدول ۲. نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و خطرات سناریوی دوم

نقاط قوت	نقاط ضعف
ـ قدرت اتحادیه اروپا در بازار ـ سطح فنی بالا ـ سرمایه‌گذاری زیاد در کارایی انرژی ـ کاهش رشد اقتصادی و مصرف انرژی	ـ قیمت بالای نفت ـ وابستگی به واردات انرژی ـ منافع ملی در حوزه انرژی ـ سلطه انرژی فسیلی بر بازار
فرصت‌ها	**خطرات**
ـ قدرت بازار به‌عنوان صادرکننده فناوری ـ تأمین انرژی مطمئن‌تر ـ افزایش توان رقابت ازطریق سیاست انرژی مشترک اروپا ـ تشویق برای رسیدن به بهره‌وری بیشتر درزمینهٔ انرژی	ـ افزایش مناقشه شمال ـ جنوب ـ هزینه‌های بالای گسترش فناوری‌های جدید ـ افزایش وابستگی به کشورهای تولیدکننده نفت و گاز ـ بدون پاسخ گذاشتن مسئله تغییر آب و هوا

البته قیمت بالای نفت، فرصت‌هایی را نیز ایجاد می‌کند. ضرورت کاهش رشد اقتصادی و مصرف انرژی به‌همراه سرمایه‌گذاری‌های گسترده در انرژی‌های تجدیدشونده و فشار برای مصرف بهینه‌تر انرژی می‌تواند

باعث تغییر سیاست انرژی و اهداف مدنظر آن شود. از سوی دیگر، قیمت بالای نفت و فشار نوسازی بر روی اتحادیه اروپا باعث افزایش فاصله آن با کشورهای درحال توسعه و توسعه‌نیافته می‌گردد. با افزایش مناقشه شمال ـ جنوب، خطرات به‌سرعت افزایش یافته و خود را در قالب درگیری بر سر انرژی یا تأثیرات جانبی نظیر فشار مهاجرت نشان می‌دهد.

گزینه‌های پیش‌رو

وضعیت مناسب تأمین انرژی مورد نیاز اروپا در سناریوی دوم زمانی می‌تواند به‌وجود آید که اروپا به سیاست انرژی مشترکی دست یافته باشد و آن را به‌اجرا رساند. در این راستا باید در سال‌های آتی تلاش شود تا صلاحیت و مسئولیت سیاست انرژی و سیاست خارجی درزمینهٔ انرژی تا سطح اتحادیه اروپا ارتقا یابد. نمایندگی چنین سیاستی می‌تواند ازطریق نهادهای اتحادیه (نماینده عالی روابط خارجی یا نماینده ویژه مسائل انرژی) صورت گیرد و صلاحیت‌های لازم در این ارتباط به آنها داده شود. علاوه بر این، اتحادیه اروپا باید یک استراتژی جامع و متفاوت اروپایی با خط‌مشی‌های مشخص و برگرفته از سیاست انرژی مشترک برای تضمین تأمین انرژی تدوین کند و ساخت زیرساخت‌های انرژی مشترک در داخل و خارج از اتحادیه (به‌خصوص خطوط لوله جدید) را در دستور کار خود قرار دهد. در پایان اینکه رقابت در داخل اروپا درزمینهٔ تأمین انرژی باید تضمین شود. به‌خاطر قیمت بالای نفت که فاصله بین شمال و جنوب را افزایش داده و فشار مهاجرت بر اروپا را بیشتر کرده

است، اتحادیه اروپا باید با کشورهای درحال توسعه در ارتباط با نوسازی آنها مشارکت کند و به آنها درزمینهٔ دانش بهره‌مندی از انرژی‌های تجدیدشونده یاری رساند.

سناریوی سوم: اروپای بدون نفت و گاز

ویژگی‌ها

- کمبود انرژی در اتحادیه اروپا؛
- بحران‌های ژئوپلیتیک (جنگ آمریکا با ایران)؛
- همکاری چین و ایران درزمینهٔ نفت و گاز؛
- مناقشات داخلی و جنگ بین کشورهای تولیدکننده نفت و گاز؛
- جهت‌گیری ژئوپلیتیک کشورهای تولیدکننده نفت و گاز به‌سوی آسیا؛
- مناقشات بین آمریکا و اتحادیه اروپا.

در سال ۲۰۲۰ اتحادیه اروپا از تأمین نیازهای انرژی خود ناتوان بوده و این ناتوانی نتیجه مناقشات داخلی و خارجی در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز و جهت‌گیری جدید آنها به‌سوی چین و هند است. سیاست بین‌المللی تا حد زیادی تحت تأثیر آشفتگی‌های ژئوپلیتیک در کشورهای تولیدکننده به‌خصوص در منطقه خاورمیانه و منطقه آسیای مرکزی است. از سال ۲۰۰۷ به بعد مناقشه بین ایران و آمریکا بر سر برنامه‌های هسته‌ای تهران افزایش یافته و چندین درگیری به‌خصوص هوایی بین دو کشور حادث شده است. ایران علی‌رغم حمله آمریکا توانسته بمب هسته‌ای خود

را بسازد و از سال ۲۰۱۴ به این‌سو کشوری هسته‌ای نامیده شود. درگیری با ایران، آمریکا را برای خروج از عراق و افغانستان منصرف کرده و واشنگتن به حضور خود در منطقه برای مقابله با تهران تداوم بخشیده است. آمریکا در عین حال نتوانسته عراق و افغانستان را به ثبات برساند.

چین از سال ۲۰۱۰، به‌عنوان رقیب آمریکا در عرصه بین‌المللی ظاهر شده است. در طول درگیری آمریکا با ایران، چین روابط خود را با تهران برای تأمین نیازهای فزاینده‌اش به نفت و گاز تقویت کرده است. از سال ۲۰۱۵ به بعد اتحاد چین ـ ایران و هسته‌ای شدن تهران به آمریکا امکان حمله به ایران را نمی‌دهد و نوعی سازش بین چین و آمریکا و قدرت‌های منطقه‌ای چون ایران و عربستان برقرار می‌شود. چین اگرچه رقیب آمریکا شده؛ اما آن را آشکارا به چالش نمی‌کشد. درنتیجه، توازن قوا در مناطق تولیدکننده نفت و گاز ماهیتی چندقطبی یافته است: در حالی که آمریکا، عراق و افغانستان را در کنترل خود دارد و کشورهای عرب حوزه خلیج فارس، متحدان جدی آن به‌حساب می‌آیند، چین با ایران به اتحاد رسیده و روسیه قدرت ناظم آسیای مرکزی و قفقاز باقی مانده است.

دخالت آمریکا در خاورمیانه و منطقه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به حدی رسیده که حاکمیت کشورهای منطقه را نقض کرده و به گسترش شدید مقاومت علیه نیروهای آمریکایی دامن زده است. در روسیه، قفقاز و منطقه خزر جنبش‌های اجتماعی شدت یافته‌اند و درنتیجهٔ آنها مناقشات قومی، نژادی و مذهبی تشدید شده‌اند. بی‌ثباتی مستمر در افغانستان باعث شده تا در مناطق هم‌مرز آن با پاکستان نیروهای مخالف و آشوب‌طلب

آسیای مرکزی مأوا یابند. در خاورمیانه نیز بین دولت‌های نزدیک به آمریکا و مخالفان آنها بارها درگیری به‌وجود آمده است. در کویت، امارات و عربستان به‌خاطر حمله آمریکا به ایران از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ ناآرامی‌های متعددی بروز کرده و به تظاهرات علیه حکومت‌های آمریکایی آنها انجامیده است؛ به‌خصوص عربستان که در سال ۲۰۲۰ غرق بی‌ثباتی است. در کویت نیز مناقشات بین شیعیان و اهل سنت از سال ۲۰۱۲ به بعد افزایش یافته و به کشورهای همسایه نیز کشیده شده است. شیعیان عربستان با بهره‌گیری از درگیری موجود در خاندان سعودی در سال ۲۰۱۸ بر سر انتخاب شاه بعدی، خواستار خودمختاری در استان شرقی عربستان ـ که بزرگ‌ترین حوزه‌های نفتی این کشور در آن قرار دارد ـ شده‌اند. در عربستان جنگ‌های شبه‌داخلی به‌راه افتاده؛ اما نیروهای امنیتی وضعیت را در دست گرفته‌اند و صادرات نفت به خطر نیفتاده است. ایران هم از مناقشات داخلی در امان نیست و گروه‌های اپوزیسیون کرد، بلوچ، ترک و عرب با حمایت آمریکا به‌دنبال استقلال سیاسی هستند.

مداخلات آمریکا و مناقشات داخلی باعث شده‌اند تا در سال ۲۰۲۰، درگیری و تشنج بین کشورهای منطقه خاورمیانه افزایش یابد. ایران، عراق و آمریکا را حامیان اصلی جدایی‌طلبان عرب خوزستان می‌داند. عربستان، کویت، امارات و بحرین نیز ایران را به حمایت از گروه‌های اپوزیسیون شیعی متهم می‌کنند. از آنجا که از سال ۲۰۱۲ به بعد معلوم شد ایران به سلاح اتمی به‌زودی دست خواهد یافت، ریاض از پاکستان بمب اتمی خریداری کرده است. مصر و عراق نیز بر روی برنامه هسته‌ای خود کار

می‌کنند که به گفته منابع مسئول، کاملاً غیرنظامی است. در سال ۲۰۱۸ درگیری محدودی بین ایران و عراق بر سر اروندرود به‌وجود می‌آید که با مذاکرات چین و آمریکا و از ترس گسترش ابعاد درگیری، به‌زودی پایان می‌یابد.

همزمان با افزایش قدرت سیاسی چین، واردات نفت و گاز کشورهای شرق آسیا از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۰ افزایش چشمگیری یافته است و از سال ۲۰۰۷ به بعد چرخشی در کشورهای منطقه به‌سمت شرق آسیا به‌وجود آمده که نزدیکی چین به ایران و وزن سنگین امنیتی و سیاست خارجی آن از دلایل عمده این چرخش است.

حکومت‌های حاکم بر عربستان، کویت و امارات به‌خاطر دیدگاه غرب‌ستیز شهروندان خود به چالش کشیده شده‌اند. در بحران‌های رخ داده در سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲ استفاده از سلاح نفت علیه آمریکا و متحدان اروپایی آن به‌شدت ازسوی شهروندان کشورهای مذکور مورد حمایت قرار گرفته که البته به‌خاطر وابستگی امنیتی به آمریکا این خواسته ازسوی رژیم‌های حاکم برآورده نشده است.

حکومت‌های کشورهای عربی از خواسته‌های مستمر اروپایی‌ها برای دموکراسی‌سازی و رعایت حقوق بشر نارضایتی شدیدی دارند. الجزایر و لیبی از اروپا روی‌گردانده و به شرق آسیا گرایش یافته‌اند. پیامد منطقی چنین چرخشی برقراری روابط انرژی جدید با هند و چین است. تا حدی روسیه هم، چنین روندی را در پیش گرفته و برای ایجاد تنوع در بازارهای فروش خود، حجم بیشتری گاز به آسیا ارسال داشته است. چنین تحولاتی به افزایش نقش بین‌المللی چین کمک کرده و چین با کاهش جذابیت اروپا،

به‌عنوان شریک تجاری بازار انرژی از سال ۲۰۱۰ به بعد تبدیل شده است.

به‌خاطر افزایش فزاینده میزان تقاضای جهانی برای انرژی، اروپا قادر به تأمین نیازهای خود نیست. از سال ۲۰۰۸ به بعد سرمایه‌گذاری کمی در بخش نفت کشورهای تولیدکننده صورت گرفته و این امر به‌خصوص درباره عربستان صدق می‌کند. میزان سرمایه‌گذاری در بخش گاز نیز کافی نبوده به‌خصوص در روسیه که سرمایه‌گذاری لازم صورت نگرفته است؛ این درحالی است که روسیه از سال ۲۰۲۰ به بعد مهم‌ترین تأمین‌کننده گاز اروپا لقب خواهد گرفت. افزایش مصرف داخلی و چرخش روسیه به شرق باعث شده که این کشور نخواهد و نتواند نیازهای غرب را تأمین کند. این امر قطعی متعدد گاز در اروپا را رقم زده است.

در سال ۲۰۲۰ قیمت نفت در حد متوسطی قرار دارد. حضور نظامی آمریکا (و البته بعضی واحدهای نظامی چین) در خاورمیانه قیمت قابل قبول نفت را تضمین کرده است. چین به‌خاطر پیامدهای منفی قیمت بالای نفت برای توسعه اقتصادی خود و آمریکا به‌خاطر نگرانی از منافع شرکت‌های بزرگ نفتی چندملیتی و اقتصاد جهانی در تلاش برای پایین نگه‌داشتن قیمت نفت هستند. در عراق با فشارهای آمریکا شرکت‌های مذکور بخش عمده تولید نفت را در دست گرفته‌اند. آمریکایی‌ها دیگر به نفت خاورمیانه و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع نیازی ندارند و حضور آنها در مناطق مذکور بیشتر ابعادی امنیتی دارد. آمریکا بیشتر به واردات نفت از آفریقا و ونزوئلا روی آورده و بهره‌وری خود از انرژی را از سال ۲۰۰۸ به بعد به شکل چشمگیری ارتقا بخشیده است. اکتشافات جدید در

عراق و منطقه خزر از افزایش قیمت نفت جلوگیری کرده‌اند.

رابطه بین اروپا و آمریکا از سال ۲۰۲۰ به بعد بد است. نخستین مناقشات براثر حمله نظامی آمریکا به ایران در سال ۲۰۰۹ بروز کرد که اکثر کشورهای اروپایی مخالف آن بودند. در آغاز، مناقشه بین اروپا و آمریکا بیشتر ماهیتی سیاسی داشت؛ اما از سال ۲۰۱۰ به بعد ماهیتی اقتصادی نیز یافت. با چرخش جدید مهم‌ترین تولیدکنندگان نفت و گاز به شرق آسیا، در بروکسل این دیدگاه شکل گرفته که اروپا بیشتر از آمریکا تحت تأثیر قرار گرفته است؛ لذا تناقضات بین منافع اروپا و آمریکا به‌خصوص در ارتباط با ایران بسیار شده است و اروپایی‌ها خواهان سرمایه‌گذاری در منابع نفت و گاز ایران هستند؛ اما از آنجا که آنها تحت فشار آمریکا از سرمایه‌گذاری در ایران اجتناب کرده‌اند، چین از فرصت به‌وجود آمده بهره برده و از سال ۲۰۱۰ به بعد، بیش از پیش ایران را به خود وابسته ساخته است. اروپا دیرهنگام فهمیده که ارتباط تنگاتنگ با آمریکا آن را از اتخاذ یک سیاست انرژی کارآمد درقبال تولیدکنندگان نفت و گاز باز داشته است. کشورهای اروپایی به‌خصوص سیاست خود درقبال ایران در سال‌های ۲۰۰۷ به بعد را دلیل اصلی وقفه‌های ایجادشده در تأمین نیازهای نفتی و گازی خود می‌دانند.

خطرات

در سناریوی سوم اتحادیه اروپا در حاشیه سیاست انرژی دنیا قرار گرفته و به‌طور کلی به بازیگری عادی در عرصه بین‌المللی تبدیل شده است. این

امر گام به گام باعث کاهش بلندپروازی‌های بین‌المللی و فعالیت‌های اروپا و لشکرکشی‌های خارجی آن شده است. اروپا دیگر قادر به لشکرکشی به کشورهای تولیدکننده نفت نیست و هزینه‌های مداخله آن در خارج که تا سال ۲۰۱۵ به‌صورت دائم افزایش یافته بود، روبه کاهش گذاشته است. این امر تنها نقطهٔ قوت سناریوی سوم که به شکلی سناریوی بدترین حالت است، می‌باشد.

جدول ۳. نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و خطرات سناریوی سوم

نقاط قوت ـ عدم افزایش هزینه‌های مداخله	**نقاط ضعف** ـ عدم انسجام سیاست انرژی اتحادیه اروپا ـ بی‌هدفی ژئوپلیتیک ـ کاهش فزاینده جذابیت اتحادیه اروپا به‌عنوان شریک تجاری
فرصت ـ شهرت سیاسی خوب اتحادیه در دنیا	**خطرات** ـ کاهش تأثیرگذاری ژئوپلیتیکی و انرژی اتحادیه اروپا ـ کاهش رشد اقتصادی ـ تنگناهای متعدد بر سر تأمین نیازهای انرژی

اما نقاط ضعف، سنگینی بیشتری دارند، به‌خصوص اینکه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۰ به‌خاطر نداشتن نهادهای مشترک درزمینهٔ انرژی و منافع متضاد اعضا، دیگر بازیگر عرصه سیاست انرژی جهان به‌حساب نمی‌آید.

اروپا نتوانسته به‌عنوان یک شریک واحد دربرابر کشورهای تولیدکننده ظاهر شود و چین و هند از سال ۲۰۰۸ به بعد به شکل فزاینده‌ای جای اروپا را دربین کشورهای تولیدکننده گرفته‌اند. عدم انسجام سیاست انرژی اروپا نوعی بی‌هدفی ژئوپلیتیک برای آن به‌همراه داشته است. اروپا تا سال ۲۰۲۰ همانگونه که نتوانسته سیاست انرژی منسجمی را اتخاذ کند درمقابل مناطق تولیدکننده نفت و گاز نیز نتوانسته آنطور که باید و شاید به‌عنوان یک بازیگر سیاسی منسجم که منافع قطعی و دقیقی را دنبال می‌کند، ظاهر شود؛ لذا از بازیگرانی چون چین، آمریکا و هند عقب افتاده است. کاهش جذابیت اروپا به‌عنوان شریک تجاری از دیگر دلایل کاهش قدرت رقابت آن در عرصه انرژی و ژئوپلیتیکی است. در دهه دوم قرن ۲۱، چین و هند برای کشورهای تولیدکننده نفت و گاز جذاب‌تر از اروپایی هستند که اقتصاد آن درحال رکود است.

سناریوی سوم فرصت‌های کمی برای یک سیاست جدید اروپایی فراهم می‌سازد. با این وجود، شهرت اروپا در عرصه بین‌المللی همچنان پابرجاست. چون اروپا دیگر قادر به مداخله نظامی نیست، از سال ۲۰۰۸ به بعد به‌عنوان تنها بازیگر بین‌المللی شناخته می‌شود که منافع خود را تنها ازطریق قدرت نرم تأمین می‌کند. لذا از آمریکا و چین وجهه‌ای مثبت‌تر در جهان دارد. این امر به اروپا فرصت می‌دهد تا روابط خود را با کشورهای غیرتولیدکننده نفت و گاز بهبود و توسعه بخشد و به‌عنوان میانجی در مناقشات منطقه‌ای حضور یابد.

در سناریوی سوم، خطر از دست دادن کامل نفوذ اروپا در عرصهٔ

ژئوپلیتیک و انرژی درقبال کشورهای تولیدکننده نفت و گاز بسیار زیاد است. از آنجا که اروپا نه ازنظر انرژی و نه ازنظر ژئوپلیتیکی به‌عنوان یک بازیگر منسجم در عرصه بین‌المللی حضور نمی‌یابد و رقبای سرسختی نیز دربرابر خود دارد، کاهش نفوذ آن مستمر است. با چرخش کشورهای تولیدکننده چه ازنظر ژئوپلیتیکی و چه ازنظر انرژی به‌سوی شرق و جنوب شرق آسیا، از سال ۲۰۲۰ به بعد اروپا در تأمین نیازهای نفتی و گازی خود دچار مشکل و از رشد اقتصادی آن کاسته خواهد شد. این کاهش به نوبهٔ خود از جذابیت اروپا به‌عنوان شریکی تجاری کم کرده و می‌تواند کاهش نفوذ و تأثیرگذاری آن را شدیدتر سازد. خطر آنقدر جدی است که می‌تواند اروپا را در آستانه یک مسیر قهقرایی قرار دهد.

گزینه‌های پیش‌رو

ازجمله گزینه‌های فراروی سناریوی سوم، افزایش بهره‌وری انرژی است. اروپا درصورت عدم کاهش مصرف و واردات انرژی، نخواهد توانست از سال ۲۰۲۰ به بعد نیازهای اضافی خود را تأمین کند. یکی دیگر از گزینه‌های موجود، رسیدن اروپا به یک سیاست انرژی مشترک است؛ سیاستی که بتواند اروپا را به یک بازیگر مهم در عرصهٔ انرژی مبدل سازد. چنین سیاستی شرط لازم، اما غیرکافی برای جلوگیری از تحولات ذکرشده در سناریوی سوم است. اروپا می‌تواند بازارها و مسیرهای انرژی خود را توسعه دهد و متنوع سازد و انرژی بیشتری را از مناطقی چون آفریقا یا آمریکای جنوبی وارد کند. شرکت‌های اروپایی باید قدرت رقابت خود را

افزایش دهند و به سطح شرکت‌های آمریکایی و چینی برسانند. از آنجا که در سناریوی سوم، اتحادیه اروپا جذابیت تجاری خود را از دست می‌دهد، افزایش توان رقابتی شرکت‌های اروپایی می‌تواند مانع چنین تحولی و مهار گستردهٔ آن شود.

در سناریوی سوم که سناریویی بسیار ژئوپلیتیکی است، فعالیت هرچه بیشتر اتحادیه اروپا در عرصهٔ ژئوپلیتیک می‌تواند گزینه‌ای دیگر باشد. اروپا از این راه می‌تواند به رقابت با چین و هند برخیزد. فعالیت ژئوپلیتیکی اروپا می‌تواند مانع چرخش کشورهای تولیدکننده به‌سمت چین و هند شود و از پیامدهای آن جلوگیری کند. چنین اقدامی، تأثیراتی نیز بر روابط انرژی اروپا با کشورهای تولیدکننده نفت و گاز خواهد داشت. در این چهارچوب، ایجاد اتحاد بین اتحادیه اروپا و ژاپن سودمند خواهد بود. در سناریوی سوم ژاپن در کنار اروپا بازنده رقابت بر سر تأمین انرژی مورد نیاز خود است. ایجاد یک اتحاد ژئوپلیتیکی بین ژاپن و اتحادیه اروپا فرصت مهمی را دراختیار اتحادیه قرار می‌دهد تا با استفاده از آن بر روی بازار جهانی تأثیر گذارد و خود را به‌عنوان یک بازیگر ژئوپلیتیک فعال معرفی کند.

نتیجه‌گیری

کشورهای اتحادیه اروپا تا به امروز از کاهش قابل توجه وابستگی خود به سوخت‌های فسیلی ناتوان بوده‌اند. اگرچه قیمت نفت از آغاز سال ۲۰۰۸ افزایش و کاهش داشته و بحث بر سر گرم شدن کرهٔ زمین باعث

بازاندیشی در مصرف انرژی شده؛ اما باز قابل پیش‌بینی است که اروپا در سال ۲۰۲۰ تا حد زیادی به نفت و گاز وارداتی وابسته باشد. بنابراین کشورهای اتحادیه اروپا تحت تأثیر شرایط بدون تغییر مهم‌ترین مناطق نفت و گازخیز همسایه خود قرار خواهند داشت و به روابط خوب و قابل اطمینان با آنها و کشورهای انتقال‌دهندهٔ نفت و گاز وابسته خواهند بود.

در این تحقیق سه سناریو متصور شده‌اند که در چهارچوب خود نشان می‌دهند وضعیت در مناطق نفت و گازخیز و روابط با آنها چگونه در آینده تحول خواهد یافت. این سه سناریو از بین شمار زیادی از سناریوهای مطرح، به‌خاطر اینکه بیشترین میزان تحولات سیاسی و اقتصادی را ـ به‌همراه پیامدهایشان برای سیاست خارجی و امنیتی اروپا ـ در آینده نشان می‌دهند، انتخاب شده‌اند. یک سیاست آینده‌نگر باید خود را برای برخورد با تحولات مذکور آماده سازد و از همین امروز اقدامات لازم را برای رقم زدن تحولات مورد نظر و جلوگیری از بروز تحولات بد و نامطلوب به‌عمل آورد.

در سناریوی اول، امنیت فریبنده، امنیت انرژی اروپا با قیمتی متوسط تأمین شده است؛ اما این وضعیت به هیچ‌وجه پایدار نیست. چراکه از یک‌سو اروپایی‌ها باید امیدوار باشند تا آمریکا به‌واسطهٔ حضور نظامی خود ثبات را در منطقه و کشورهای تولیدکننده نفت حفظ کند و از سوی دیگر باید به همکاری خود با نخبگان سیاسی ـ طرفدار غرب، اما خودکامه و اغلب فاسد ـ حاکم بر کشورهای مذکور ادامه دهند. این نخبگان هرگز در استفاده از شرکت‌های نفتی ملی درراستای تأمین منافع

خود تردید نخواهند کرد. در سناریو اول اروپایی‌ها نتوانسته‌اند اقداماتی اساسی برای صرفه‌جویی بنزین انجام دهند، سیاستی مؤثر و مشترک درزمینهٔ انرژی اتخاذ کنند و به روابط خود با کشورهای تولیدکننده نفت و گاز ماهیتی حقوقی بخشند و آن را ساماندهی نمایند. در سناریوی مذکور اتحادیه اروپا به‌خاطر منافع ملی متضاد و سخت‌تر شدن روز به روز روند تصمیم‌گیری در آن، اهمیت تجاری خود را از دست می‌دهد. وزن هند و چین به‌عنوان متقاضیان جدید بازار انرژی به شکل گسترده‌ای افزایش یافته و کشورهای تولیدکننده نیز نفوذ خود در بازار انرژی را بسیار بالا برده‌اند. درنتیجه، طبق سناریوی اول فرصت و قدرت عمل اتحادیه اروپا در حوزه انرژی به‌شدت کاهش می‌یابد و وابستگی آن به کشورهای تولیدکننده نفت و گاز و سیاست‌های آمریکا بیش از پیش می‌شود.

در سناریوی دوم، نفت گران برای اروپای متحد، نیز اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۲۰ قادر به تأمین نیازهای انرژی خود است چراکه توانسته علی‌رغم قیمت بالای نفت (بالای ۱۵۰ دلار) و رقابت رقبای جدید نظیر چین، سیاست انرژی مشترکی را اتخاذ کند، روابط خود را با کشورهای عمده نفتی در قالب یک اتحادیه انرژی حقوقی سازد و آنها را در درازمدت نسبت به خود متعهد نگه دارد. اتحادیه اروپا می‌تواند به تغییر سیاست آمریکا از پرهیز از مداخله و چرخش به‌سمت ایجاد اتحاد استراتژیک امیدوار باشد که در این‌صورت تأثیرات بی‌ثبات‌کننده کمتری در منطقه ناشی از سیاست‌های آمریکا دیده خواهد شد. در سناریوی دوم مصرف انرژی اروپا تا سال ۲۰۲۰ افزایش خواهد یافت، چراکه اعضا

نتوانسته‌اند سیاست‌های مناسبی را درراستای صرفه‌جویی اتخاذ و اجرا کنند. به‌همین‌خاطر وابستگی به کشورهای نفتی نیز افزایش یافته است. افزایش قیمت نفت همچنین باعث کاهش توان رقابتی اقتصاد اروپا شده است؛ اما بیشترین میزان تأثیر از قیمت‌های بالا، در کشورهای درحال توسعه و توسعه‌نیافته دیده می‌شود که قادر به تأمین نیازهای خود نیستند و روند توسعه آنها متوقف شده است. افزایش مناقشه بین شمال ـ جنوب و موج مهاجرت گسترده به‌سوی اروپا از پیامدهای چنین تحولی است.

در سناریوی سوم اروپا در خارج از روند سیاست انرژی قرار دارد. اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۰ جذابیت خود را به‌عنوان شریک تجاری از دست داده و از قدرت تأثیرگذاری آن در حوزهٔ ژئوپلیتیک و انرژی تا حد زیادی کاسته شده است؛ لذا باید خود را برای عدم تأمین نیازهای انرژی که تأثیر زیادی بر رشد اقتصادی آن خواهد داشت، آماده سازد. در این سناریو، از دست دادن قدرت سیاسی و اقتصادی، اتحادیه اروپا را تهدید می‌کند. از مناقشات گسترده، درگیری‌های داخلی و فعالیت گسترده جنبش‌های ضدآمریکایی در خاورمیانه می‌توان به‌عنوان دلایل عمده چنین تحولی نام برد. عدم سرمایه‌گذاری کافی در زیرساخت‌های انرژی و نگهداری بهینه از آنها ازجمله دلایل دیگر است. درعین‌حال، بخشی از کشورهای تولیدکننده نفت و گاز نظیر ایران، الجزایر، لیبی و تا حدودی روسیه، جهت‌گیری ژئوپلیتیک خود را به‌سوی هند و چین تغییر داده‌اند. در سناریو مذکور آمریکا توانسته رشد اقتصادی خود را حفظ کند. این کشور دیگر تأمین نیازهای نفتی اروپا را وظیفه خود نمی‌داند و نوع رفتار

با ایران آن را به درگیری‌های عمیق فراآتلانتیک با کشورهای اروپایی کشانده است. بااین‌حال اروپایی‌ها تا مدت‌ها با سیاست‌های آمریکا درقبال ایران همراهی کرده‌اند و این امر به چین فرصت داده تا به‌عنوان ناظر خندان از موقعیت به‌وجود آمده بهره گیرد و با یک مشارکت استراتژیک با تهران، دسترسی خود را به منابع نفت و گاز ایران تضمین کند.

در هر سه سناریوی مذکور، سه خطر به‌هم پیوسته دیده می‌شوند که امنیت انرژی اروپا را در سال ۲۰۲۰ تهدید می‌کنند. نخست اینکه آمریکا ممکن است در آینده حاضر نباشد به‌تنهایی هزینه‌های برقراری و حفظ ثبات در کشورهای تولیدکننده نفت را تقبل کند. پس این احتمال وجود دارد که نیروهای خود را از کشورهای مذکور خارج سازد و به شکل قوی‌تر بر روی زیرمنطقه‌هایی که برای تأمین نیازهای خود ضروری هستند، متمرکز شود. دوم اینکه تضمینی وجود ندارد که کشورهای تولیدکننده نفت تا ابد باثبات باقی بمانند. شاید امروز به‌خاطر درآمدهای بالای نفتی، حکومت‌های حاکم بر کشورهای تولیدکننده بتوانند وضعیت سیاسی و اجتماعی را به شکل موقت در حالت ثبات نگه دارند؛ اما از آنجا که توسعه لیبرال، گسترده، مستمر و چندجانبه در این کشورها صورت نمی‌گیرد، در درازمدت بی‌ثباتی تهدیدکننده است. مناقشات بزرگ منطقه خاورمیانه (عراق، اسرائیل ـ اعراب، افغانستان و مسئله اتمی ایران) تا به امروز حل نشده‌اند. چنین امری پیامدهای منفی منطقه‌ای به‌همراه داشته که خود را در قالب تروریسم و جرایم سازمان‌یافته نشان می‌دهد. علاوه بر این، باید احتمال بروز درگیری‌های خشونت‌آمیز و بحران‌های

متعدد در مناطق نفت و گازخیز را نیز داد که تأثیری چشمگیر بر سیاست انرژی اروپا می‌گذارند. سوم اینکه ممکن است در آینده کشورهای نفتی تأمین‌کننده نفت و گاز اروپا بنابه دلایل سیاسی ـ نظیر سرنگونی حکومت‌های حاکم یا ایجاد اتحادهای جنوب ـ جنوب ـ و برای کسب درآمد هرچه بیشتر به آسیا متمایل شوند. آنها در شرق نه‌تنها بازاری جذاب برای نفت و گاز خواهند یافت بلکه امکان سرمایه‌گذاری گسترده در کشور خود را نیز فراهم خواهند نمود. آنها سیاست‌های آسیایی که عاری از درخواست‌های حقوق بشردوستانه یا دموکراتیک است را به سیاست‌های سختگیرانه اروپا ترجیح خواهند داد.

طبق سناریوهای مذکور، اتحادیه اروپا و اعضای آن در آینده تأثیر کمی بر تحولات جهانی و ابرقدرت‌ها یا قدرت‌های بزرگ خواهند داشت. معضلات و دشواری‌های اروپا در راه ایجاد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و نهادهای متناسب با آن، در سال‌های اخیر و در مباحثات بر سر معاهده اصلاحی اروپا به اندازه کافی شناخته شده‌اند. بدون چنین سیاستی اتحادیه اروپا نمی‌تواند در یک زمان قابل پیش‌بینی نظمی منطقه‌ای یا جهانی ایجاد کند. سناریوهای فوق نشان می‌دهند که اگر اروپا خواستار تأمین انرژی خود در آینده است باید فشارهای موجود بر روی خود در هر سناریو را از میان بردارد. در درجه اول، کشورهای اروپایی باید وابستگی خود را به سوخت‌های فسیلی به شکل جدی کاهش دهند. این امر مستلزم استفاده از انرژی‌های تجدیدشونده، کاهش مصرف و افزایش بهره‌وری انرژی است. این اقدامات تنها نباید به خاک اروپا محدود شود.

انتقال فناوری و آگاهی از یک سیاست انرژی مؤثر باید به بخش‌های استاندارد همکاری اتحادیه اروپا با کشورهای درحال توسعه یا توسعه‌نیافته به‌خصوص دربین کشورهای تولیدکننده نفت و گاز و کشورهای انتقال‌دهندهٔ آنها تبدیل شود.

در درجه دوم، سناریوها به‌خوبی نشان می‌دهند که اروپا زمانی می‌تواند از تأمین نیازهای خود مطمئن شود که سیاست انرژی اروپایی مشترکی اتخاذ کند. اروپا در سایه چنین سیاستی می‌تواند در حوزه انرژی به‌عنوان یک بازیگر مؤثر ظاهر شود و قدرت بازار و قدرت سیاسی خود را گسترش دهد یا حداقل حفظ کند. لازمهٔ چنین اقدامی اتخاذ یک استراتژی جامع و متفاوت برای تضمین امنیت انرژی است؛ استراتژی‌ای که خط‌مشی‌های سیاسی آن واضح و قابل پیاده‌سازی باشد. علاوه بر این، باید ساخت زیرساخت‌های مشترک بین کشورهای عضو در دستور کار قرار گیرد. از اقدامات ضروری دیگر، ارتقای سطح مسئولیت سیاست انرژی به سطح اتحادیه اروپا و نمایندگی چنین سیاستی در خارج توسط نهادهای مشترک اروپایی است (نماینده عالی برای روابط خارجی و نمایندهٔ ویژه برای سیاست انرژی). با توجه به تغییرات سریع بازارهای انرژی، تنها چنین اقدامی است که می‌تواند منافع اروپا را حفظ کند و آزادی عمل آن را گسترش دهد.

در درجه سوم، ایجاد تنوع و تکثر در منابع تأمین‌کننده نفت و گاز مورد نیاز اروپا قرار می‌گیرد. این کار می‌تواند هزینه‌های بحران‌های سیاسی و اجتماعی رخ داده در مناطق و کشورهای تولیدکننده نفت و گاز

برای اتحادیه اروپا را در حداقل نگه دارد. سناریوهای مذکور همچنین نشان می‌دهند که حقوقی‌سازی روابط با کشورهای تولیدکننده و کشورهای انتقال‌دهنده نفت و گاز و نهادسازی در ارتباط با آنها (در قالب منشور انرژی یا اتحادیه انرژی) تا چه حد بااهمیت است. در این رابطه ضروری است گفتگوها درزمینهٔ انرژی و با هدف رسیدن به نتایج مثبت آغاز و دنبال شود، منافع مشترک کشورهای تولیدکننده، انتقال‌دهنده و مصرف‌کننده نفت و گاز در درازمدت معین شود و درنهایت با جزئیات تبیین گردد. علاوه‌براین، اروپا باید روابط خود را با کشورهای تولیدکننده و انتقال‌دهنده نفت و گاز در حوزه‌هایی خارج از حوزه انرژی گسترش دهد تا بنیانی گسترده برای علاقه دوجانبه به همکاری در درازمدت به‌وجود آورد.

در درجه چهارم، سناریوها نشان می‌دهند که ثبات سیاسی کشورهای تولیدکننده و انتقال‌دهنده نقشی کلیدی در امنیت انرژی اروپا دارد. بنابراین ضروری است که سیاست اتحادیه اروپا با عینیتی بیشتر حفظ ثبات در کشورهای تولیدکننده ـ به‌خصوص در شمال آفریقا و خاورمیانه ـ را مد توجه قرار دهد و نسبت به انجام آن اهتمام ورزد. تا به امروز اروپایی‌ها حفظ ثبات در مناطق مذکور را به آمریکا سپرده و به ظرفیت‌های حل مناقشه و ایجاد نظم آن اطمینان کرده‌اند. اروپا تنها زمانی می‌تواند سیاستی مؤثر درزمینهٔ ایجاد ثبات در خاورمیانه داشته باشد که از درگیری نظامی با ایران جلوگیری کند و به‌جای آن روندی سیاسی درقبال تهران اتخاذ نماید که هدف آن تعامل با تهران و ایجاد مشارکتی استراتژیک با آن در

میان‌مدت باشد. لازمهٔ چنین سیاستی، تعهد اروپا به ایجاد ثبات در عراق و حل مناقشه خاورمیانه است. در پایان اینکه اروپا باید به شکل‌گیری سیستم‌های مؤثرتر و جامع‌تر در منطقه با اتخاذ یک سیاست همسایگی گسترده‌تر کمک کند؛ هدف چنین سیاستی باید ایجاد حلقه‌ای از کشورهای دارای حاکمیت خوب باشد.